



# Rapporto Annuale 2022 Migrazione e Asilo in Italia



# SOMMARIO

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>3</b>	4.2.3 Accoglienza e capacità ricettiva	25
PANORAMICA DEGLI SVILUPPI DELLA POLITICA DI ASILO E MIGRAZIONE	3	4.2.4 Accompagnamento alla transizione verso l'età adulta	27
<b>1. RISPOSTE ALL'AFFLUSSO DI PERSONE IN FUGA DALLA GUERRA IN UCRAINA</b>	<b>5</b>	<b>4.3 ALTRI GRUPPI VULNERABILI</b>	<b>27</b>
INTRODUZIONE	5	4.3.1 Supporto agli enti locali per la presa in carico di migranti particolarmente vulnerabili	27
1.1 PERMESSI DI SOGGIORNO	5	4.3.2 Tutela della salute dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in condizione di vulnerabilità	28
1.2 ACCOGLIENZA NEL SISTEMA NAZIONALE	6	4.3.3 Contrasto al lavoro sommerso	29
1.3 ACCOGLIENZA DIFFUSA E CONTRIBUTO DI SOSTENTAMENTO	6	<b>5. INTEGRAZIONE E INCLUSIONE DEI MIGRANTI ADULTI</b>	<b>31</b>
1.4 ACCESSO AL LAVORO	7	INTRODUZIONE	31
1.5 ASSISTENZA SANITARIA E SOCIALE	7	5.1 STRATEGIA NAZIONALE DI INTEGRAZIONE	32
1.6 SCUOLA	8	5.2 FORMAZIONE CIVICO-LINGUISTICA DEGLI ADULTI	32
1.7 PROTEZIONE DEI MINORI NON ACCOMPAGNATI	8	5.3 MERCATO DEL LAVORO E COMPETENZE	33
1.8 RICOLLOCAZIONE	9	5.4 L'ACCESSO DEI MIGRANTI AI SERVIZI DI BASE	34
1.9 IL CONTRIBUTO DEL FONDO ASILO MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE	9	5.5 PIANI D'INTERVENTO REGIONALI PER L'INTEGRAZIONE DEI CITTADINI DI PAESI TERZI. IMPACT: INTEGRAZIONE DEI MIGRANTI CON POLITICHE E AZIONI COPROGETTATE SUL TERRITORIO	35
<b>2. MIGRAZIONE LEGALE</b>	<b>10</b>	5.6 CAPACITY BUILDING E NETWORKING CON STAKEHOLDER DI SETTORE, COMPRESI LE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE	37
INTRODUZIONE	10	5.7 PARTECIPAZIONE ATTIVA DEI MIGRANTI E DELLE SOCIETÀ DI ACCOGLIENZA ALL'INTEGRAZIONE	37
2.1 QUADRO STATISTICO	10	5.8 CONOSCENZA DEL FENOMENO MIGRATORIO E PROMOZIONE DI UNA CULTURA DELL'INTEGRAZIONE	38
2.2 INGRESSO E SOGGIORNO PER MOTIVI DI LAVORO, INQUADRAMENTO	11	5.9 COMBATTERE IL RAZZISMO E LA DISCRIMINAZIONE	38
2.2.1 Il sistema degli ingressi per quote	11	<b>6. CITTADINANZA E APOLIDIA</b>	<b>40</b>
2.2.2 L'esame delle istanze presentate nell'ambito del decreto flussi 2021 e le semplificazioni procedurali apportate	11	INTRODUZIONE	40
2.2.3 Decreto flussi 2022	12	6.1 ACQUISTO DELLA CITTADINANZA PER MATRIMONIO	40
2.2.4 Ingressi "Fuori quota"	13	6.2 ACQUISTO DELLA CITTADINANZA PER NATURALIZZAZIONE	41
2.2.5 Ingresso e soggiorno per motivi di studio, ricerca e formazione	13	6.3 RIPARTO DI GIURISDIZIONE	41
2.2.6 Formazione pre partenza, il contributo del FAMI	13	<b>7. FRONTIERE, VISTI E SCHENGEN</b>	<b>42</b>
2.3 RECEPIMENTO DELLA C.D. DIRETTIVA BLUE CARD	14	INTRODUZIONE	42
<b>3. PROTEZIONE INTERNAZIONALE</b>	<b>15</b>	7.1 FRONTIERE ESTERNE	42
INTRODUZIONE	15	7.2 COOPERAZIONE RAFFORZATA CON I PAESI TERZI NEL SETTORE DELLA GESTIONE DELLE FRONTIERE	43
3.1 L'AGGIORNAMENTO DEL PIANO NAZIONALE PER L'INTEGRAZIONE DEI TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE (PNI)	16	7.3 VISTI	43
3.2 RICHIESTA E CONCESSIONE DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	16	7.4 FRONTIERE INTERNE – SCHENGEN	43
3.3 ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE	17	<b>8. MIGRAZIONE IRREGOLARE, COMPRESO IL TRAFFICO DI MIGRANTI</b>	<b>44</b>
3.4 RICOLLOCAZIONE, REINSEDIAMENTO E INGRESSI SICURI	19	INTRODUZIONE	44
<b>4. MINORI STRANIERI E ALTRI GRUPPI VULNERABILI</b>	<b>21</b>	8.1 CONTRASTO E PREVENZIONE DEL FENOMENO ATTRAVERSO GLI STRUMENTI DELLA MIGRAZIONE LEGALE	44
INTRODUZIONE	21	8.2 LE DISPOSIZIONI SPECIFICAMENTE VOLTE AL CONTRASTO DELL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE	45
4.1 MINORI STRANIERI	21	8.3 ACCESSO A SERVIZI E SOLUZIONI LEGALI PER I MIGRANTI CHE SOGGIORNANO IN CONDIZIONE DI IRREGOLARITÀ	46
4.1.1 Accesso all'istruzione	21		
4.1.2 Assistenza sanitaria	22		
4.1.3 Prevenzione e contrasto delle violenze a danno di minori stranieri	22		
4.2 MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI. INQUADRAMENTO	23		
4.2.1 Le recenti evoluzioni degli arrivi via mare e dei ritrovamenti sul territorio, delle richieste di asilo e in tema di allontanamenti e ricongiungimenti familiari	23		
4.2.2 Le novità legislative	23		

<b>9. TRATTA DI ESSERE UMANI</b>	<b>47</b>
INTRODUZIONE	47
9.1 SVILUPPI NELLE POLITICHE STRATEGICHE NAZIONALI	48
9.2 IDENTIFICAZIONE DELLE VITTIME DI TRATTA DI ESSERI UMANI E INFORMAZIONI LORO TRASMESSE	49
9.3 COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI – INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE	50
<b>10. RIMPATRIO E RIAMMISSIONE</b>	<b>52</b>
INTRODUZIONE	52
10.1 RECENTI MODIFICHE APPORTATE AL TESTO UNICO IMMIGRAZIONE	53
10.2 STRATEGIA NAZIONALE E SVILUPPO DI AZIONI	53
10.3 RIMPATRIO VOLONTARIO ASSISTITO	54
10.4 INTERVENTI DI RIMPATRIO COFINANZIATI DAL FONDO ASILO MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE	54
<b>11. MIGRAZIONI E SVILUPPO</b>	<b>55</b>
INTRODUZIONE	55
11.1 PROGRAMMI E PROGETTI DI MIGRAZIONE E SVILUPPO SOSTENUTI DALL'ITALIA	56

# INTRODUZIONE



## PANORAMICA DEGLI SVILUPPI DELLA POLITICA DI ASILO E MIGRAZIONE

Il presente Rapporto, articolato in ulteriori 11 capitoli suddivisi per macro-aree di riferimento, intende esaminare i principali sviluppi in materia di migrazione e asilo verificatisi sul piano nazionale nel corso del 2022. In queste prime pagine, si sintetizzano brevemente i punti salienti delle evoluzioni che hanno interessato la politica migratoria italiana.

Il 2022 è stato indubbiamente segnato dal **conflitto in Ucraina che ha causato la più grande migrazione di persone interna all'Europa dalla Seconda guerra mondiale**.

Secondo i dati UNHCR sono oltre 4 milioni 800 mila gli ucraini fuggiti dal proprio paese (ed entrati in Unione europea e nei Paesi limitrofi) in conseguenza alla guerra. Oltre allo sforzo della Polonia, che ha accolto più di 1,5 milioni di sfollati, occorre evidenziare quello della Germania, con oltre 1 milione di persone accolte, e quello dell'Italia, dove, come è noto, vive una delle più numerose comunità della diaspora ucraina nel mondo. L'“emergenza Ucraina” ha avuto un impatto estremamente rilevante sul sistema di accoglienza italiano: **i rifugiati ucraini accolti nel nostro paese nel corso dell'anno sono stati oltre 164.171 (di cui 61.386 minori), a fronte di 173.231 ingressi alle frontiere**<sup>1</sup>.

Il grande esodo degli ucraini che hanno cercato rifugio nel resto d'Europa ha comportato la predisposizione di **misure di accoglienza eccezionali**, ma che, allo stesso tempo, sono state applicate in modo estremamente efficace. Ne è testimonianza la grande rapidità con cui, sia l'Unione europea sia gli Stati Membri principalmente coinvolti, sono stati in grado di mettere in campo misure e risorse tali da accogliere dignitosamente un flusso tanto ingente in così poco tempo.

Il 4 marzo 2022, infatti, a pochi giorni dall'attacco russo, l'Unione europea ha attivato la **direttiva sulla Protezione temporanea** (a sua volta recepita dal Governo italiano tramite il DPCM del 29 marzo 2022), un meccanismo che consente agli ucraini di spostarsi senza visto all'interno dell'UE per un periodo di un anno, potendo

scegliere il paese nel quale stabilirsi e dove eventualmente presentare domanda di asilo. Tale direttiva ha inoltre facilitato significativamente l'organizzazione dell'accoglienza in tutti i Paesi europei.

**Ancora prima l'Italia, con Delibera del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2022, ha dichiarato, fino al 31 dicembre 2022, lo stato di emergenza sul territorio nazionale** per assicurare soccorso e assistenza ai profughi provenienti dall'Ucraina. Sono dunque state implementate misure eccezionali che hanno riguardato innanzi tutto la previsione del **permesso di soggiorno per protezione temporanea**, esteso anche al lavoro e allo studio. Si è anche attuato un significativo **potenziamento del sistema di accoglienza nazionale** a cui sono state affiancate **innovative pratiche di accoglienza diffusa** e l'introduzione di un contributo di sostentamento. Le misure intraprese hanno riguardato inoltre: **la facilitazione all'accesso al mercato del lavoro, all'assistenza sanitaria e sociale e alla scuola**. Particolare attenzione è stata dedicata all'accoglienza dei minori grazie alla nomina di un Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina (nella figura del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno) (per approfondire questo tema si rimanda al capitolo 3 del presente Rapporto).

Quella dell'Ucraina non è stata, però, l'unica sfida con cui il Governo si è dovuto confrontare nel corso dell'anno. È bene ricordare infatti che, soprattutto nella prima parte dell'anno, **l'Italia è stata impegnata nel dare risposta alla crisi umanitaria afghana**, avvenuta a seguito del ritorno al potere dei Talebani nel 2021. A questo proposito preme ricordare come nel corso del 2022, grazie alla collaborazione tra Ministero della Difesa, Ministero dell'Interno e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, sono stati trasferiti in Italia 725 cittadini afghani, soprattutto ex collaboratori della Difesa, insieme ai loro familiari. Inoltre, nell'ambito del “Protocollo corridoi umanitari – evacuazioni

1 Dati Dipartimento Protezione Civile, Mappe e dashboards Ucraina.

dall'Afghanistan", siglato a novembre 2021 con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, la Conferenza Episcopale Italiana, la Comunità di S. Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche, la Tavola Valdese, ARCI, INMP, OIM e UNHCR, il Ministero dell'Interno ha offerto un canale di ingresso sicuro a 479 cittadini afgiani provenienti da Pakistan e Iran. Gli afgiani sono infine, per numerosità, al quinto posto tra le nazionalità dei migranti sbarcati via mare nel corso del 2022, per un numero pari a 7.241 persone.

Nel corso dell'anno, **hanno continuato a crescere gli sbarchi** di migranti sulle coste italiane che hanno raggiunto la quota di 105.129 mila persone contro le 67.477 del 2021 e le 34.154 del 2020<sup>2</sup>.

Il fenomeno migratorio nel nostro Paese **non riguarda unicamente gli sbarchi sulle coste e le richieste di protezione internazionale**, basti pensare infatti che, secondo i dati ISTAT, tra il 2021 e il 2022 i **cittadini non comunitari con regolare permesso di soggiorno in Italia sono aumentati di quasi il 6%**, passando da 3.373.876 al 1° gennaio 2021 a 3.561.540 al 1° gennaio 2022. **La quota di coloro che sono in possesso di un titolo di soggiorno di lungo periodo è pari a due terzi del totale (65,8%)** e raggiunge i tre quarti per le provenienze europee (75,2%), con i valori massimi per quelle moldave (85,9%) e ucraine<sup>3</sup> (81,2%). Infine, **la popolazione straniera complessivamente residente in Italia al 1° gennaio 2023 è pari a 5.050.257**.

Proprio con l'intento di rispondere alla complessità sopra descritta, il 2022 è stato caratterizzato anche dall'elaborazione e approvazione di Piani nazionali strategici quali:

- **il Piano Nazionale di Integrazione dei titolari di Protezione Internazionale 2022-2024**, predisposto dal Tavolo di Coordinamento Nazionale, che individua gli ambiti prioritari di intervento e le misure concrete di tutela a favore dell'integrazione dei titolari di protezione internazionale nel sistema economico e sociale, promuovendo l'attuazione di una strategia nazionale che favorisca l'utilizzo complementare delle risorse disponibili evitando la frammentazione degli interventi. Il nuovo documento delinea priorità, orientamenti e indirizzi per la riprogrammazione delle politiche di integrazione rivolte ai titolari di protezione internazionale entro un disegno coerente con l'ordinamento vigente in materia e in attuazione

del nuovo Piano d'azione europeo per l'Integrazione e l'Inclusione 2021-2027 (infra capitolo 5 del presente Rapporto);

- **il Piano Nazionale Anti-tratta 2022-2025** che, nell'ottica dell'applicazione del *"sensitive approach gender"*, ha posto particolare attenzione alle tipologie di vulnerabilità non evidenti, non riconoscibili o non identificabili perché non registrate ufficialmente all'arrivo in Italia, quali: le minoranze etniche, religiose, le vittime di tratta che presentano disabilità fisiche e psichiche, e quelle appartenenti al mondo LGBTQIA+; soggetti maggiormente vulnerabili a cui spesso non viene prestata idonea assistenza a causa di mancanza di formazione (infra capitolo 11 del presente Rapporto)
- **il Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025**, adottato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali il 19 dicembre 2022 ed entrato in vigore il 21 dicembre 2022, che si propone di contrastare trasversalmente il fenomeno del lavoro sommerso in tutti i settori lavorativi, con una particolare attenzione a quello del lavoro domestico e dell'agricoltura. Il Piano tiene inoltre conto delle sinergie con il "Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura" (infra capitolo 6 del presente Rapporto).

Infine, si sottolinea l'entrata in vigore del DPR 191/2022 **Regolamento recante misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati**. Il nuovo regolamento modifica e integra il regolamento attuativo del Testo Unico dell'Immigrazione, intervenendo sulla disciplina dei permessi di soggiorno per i MSNA e sulla conversione dei permessi al raggiungimento della maggiore età (infra capitolo 6 del presente Rapporto).

Quanto sopra accennato, verrà meglio approfondito nei capitoli seguenti.

<sup>2</sup> Cruscotto statistico giornaliero al 31.12.2022, Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, Ministero dell'Interno.

<sup>3</sup> Istat, Cittadini non comunitari in Italia 2021-2022 (25 ottobre 2022).

# 1. RISPOSTE ALL'AFFLUSSO DI PERSONE IN FUGA DALLA GUERRA IN UCRAINA



## INTRODUZIONE

A seguito della dell'invasione russa dell'Ucraina, milioni di ucraini hanno lasciato le proprie case.

Secondo gli ultimi dati disponibili di UNHCR<sup>4</sup> i **rifugiati ucraini registrati in tutta Europa sono 8.179.189** di cui 5.044.039 titolari di protezione temporanea o di una forma di protezione internazionale. I Paesi europei maggiormente coinvolti nel processo di accoglienza sono la Polonia (che ospita 1.583.563 persone) e la Germania (con 922.657 persone accolte) ma anche in Italia, che ospita una delle comunità ucraine più importanti d'Europa, si sono rilevati numeri estremamente significativi di arrivi.

Infatti, secondo i dati del Ministero dell'Interno resi disponibili dal Dipartimento della Protezione Civile<sup>5</sup>, **da marzo a dicembre 2022 hanno varcato le frontiere del nostro Paese 173.589 ucraini, di cui 92.331 donne e 49. 438 minori.**

Le concessioni di protezione temporanea (sempre con riferimento al periodo marzo-dicembre 2023) sono state 167.318, di cui 119.713 (pari al 72%) a donne in particolare nei territori della Lombardia, dell'Emilia-Romagna e della Campania.

A tale afflusso – a partire dalla Delibera del Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2022 recante “Dichiarazione dello stato di emergenza per assicurare soccorso e assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale per la grave crisi in atto” – le istituzioni hanno risposto **con un esteso ventaglio di misure** di cui si dà conto nei paragrafi che seguono.

Nel complesso, si è dato vita a un sistema d'accoglienza in senso ampio – permessi di soggiorno, accoglienza in senso stretto, riconoscimento dei diritti ecc.– con caratteri di importante novità rispetto al sistema di accoglienza ordinaria.



## 1.1. PERMESSI DI SOGGIORNO

**Il 4 marzo del 2022 il Consiglio dell'Unione europea ha deciso l'applicazione, nel caso degli ucraini in fuga dalla guerra, della direttiva sulla “protezione temporanea”<sup>6</sup>** (si è trattato del primo caso d'applicazione di tale strumento risalente al 2001), ossia una tutela accordata senza il presupposto dello specifico accertamento formale dei requisiti richiesti per lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, essendo essa invece fondata sul presupposto che le persone ucraine lascino il proprio Paese a seguito dello scoppio delle ostilità.

A seguito della decisione di cui sopra, seguendo le disposizioni di cui al decreto legislativo d'attuazione della citata direttiva<sup>7</sup>, **con DPCM del 28 marzo è stata disciplinata la procedura per il rilascio agli ucraini in fuga dalla guerra e in arrivo in Italia del permesso di soggiorno per protezione temporanea**, esteso anche allo studio e al lavoro<sup>8</sup>, a partire dal mese di aprile. Si tratta di un permesso originariamente di durata annuale, come precisato dal citato DPCM (a partire dal 4657 marzo del 2022; quindi con scadenza il 4 marzo del 2023) fatta salva la possibilità di rinnovo da parte della Questura di sei mesi in sei mesi per il periodo massimo di un anno.<sup>9</sup>

4 UNHCR operational data portal, Ukraine refugee situatuatin, April 2023.

5 Emergenza Ucraina. Dashboard ingressi alle frontiere, Dipartimento della Protezione Civile.

6 Direttiva 2001/55 del 20 luglio 2001: “Norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati”.

7 Decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85.

8 Come stabilito dall'art. 4 del citato decreto legislativo.

9 A questo proposito si sottolinea che, con decreto-legge n. 16 del 2 marzo, la validità dei permessi di protezione temporanea rilasciati con data di scadenza al 4 marzo 2022 è stata poi prorogata ope legis sino al 31 dicembre 2023. Dell'estensione della validità dei permessi è stata data ampia diffusione sia a livello nazionale che europeo al fine di garantire la libera circolazione dei cittadini ucraini.



## 1.2 ACCOGLIENZA NEL SISTEMA NAZIONALE

Per quel che riguarda le misure d'accoglienza in senso stretto, con il decreto-legge 28 febbraio 2022, n. 16, è stato previsto **in generale il rafforzamento della rete nazionale destinata a tutti i beneficiari di una qualche forma di protezione internazionale**. Una rete, come è noto, basata sui centri governativi di accoglienza e sul Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI).

In particolare, è stato previsto il finanziamento di cinquemila posti aggiuntivi nei centri governativi d'accoglienza per l'anno 2022 (CARA e CAS) e di ulteriori tremila posti del SAI per gli anni 2022, 2023 e 2024; assicurando la possibilità d'accesso alle strutture della rete anche agli ucraini in fuga dalla guerra, in deroga alle disposizioni che lo riservano ai richiedenti asilo e ai beneficiari di conseguenti forme di protezione. Col medesimo decreto è stata poi estesa agli ucraini in fuga dalla guerra la possibilità di accedere ai posti del SAI previsti per i cittadini afgani fuggiti a seguito degli eventi dell'agosto del 2021<sup>10</sup>. Col decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, sono state poi dettate ulteriori disposizioni per potenziare le capacità d'accoglienza delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina.

A seguito di tali previsioni sono stati adottati i seguenti provvedimenti attuativi riguardanti il SAI:

- in data 16 marzo è stata avviata la procedura per l'ampliamento del sistema fino a complessivi 3.530 posti aggiuntivi "da destinare con priorità all'accoglienza di nuclei familiari, anche monoparentali";
- con decreto n. 8.910 del 17 marzo sono stati finanziati 470 posti "ordinari" con priorità per profughi afgani e ucraini;
- il 25 marzo il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione ha pubblicato una comunicazione rivolta agli enti locali per la presentazione di nuovi progetti

per complessivi mille nuovi posti per l'accoglienza di nuclei familiari, anche monoparentali, ucraini.

Con la legge 5 aprile 2022, n. 28<sup>11</sup>, sempre in relazione all'accoglienza dei profughi provenienti dall'Ucraina è stato previsto un incremento per l'anno 2022 delle risorse relative all'attivazione, alla locazione e alla gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza in via prioritaria per la copertura delle spese necessarie per l'accoglienza delle persone vulnerabili provenienti dall'Ucraina; ed è stata autorizzata l'attivazione di ulteriori tremila posti nel SAI.

Sono poi stati adottati i seguenti ulteriori provvedimenti attuativi:

- decreto di finanziamento n. 18215 del 9 giugno per 135 progetti per complessivi 3.530 posti ordinari da destinare ai profughi provenienti da Ucraina e Afghanistan;
- decreto di finanziamento n. 30147 del 23 agosto per l'ampliamento della capacità di accoglienza della rete per complessivi 2.325 posti, riferiti a 105 progetti ordinari, da destinare prioritariamente ai profughi in fuga da Afghanistan e Ucraina;
- decreto di finanziamento n. 35304 del 26 settembre per l'avvio di trentotto nuovi progetti ordinari per mille posti nell'ambito delle misure urgenti per la crisi in Ucraina;
- decreto di finanziamento n. 35312 del 26 settembre per l'avvio di ottantuno nuovi progetti ordinari per complessivi 2066 posti nell'ambito delle misure urgenti per la crisi in Ucraina.

**Al 14 dicembre 2022 i cittadini ucraini accolti e registrati nella banca dati del SAI risultavano essere 2.937<sup>12</sup>.**



## 1.3 ACCOGLIENZA DIFFUSA E CONTRIBUTO DI SOSTENTAMENTO

Per rispondere all'afflusso di persone in fuga dalla guerra in Ucraina **sono state adottate anche misure straordinarie, senza precedenti nell'esperienza italiana della protezione internazionale come sviluppatasi negli ultimi decenni**.

L'articolo 31 del sopra citato decreto-legge n. 21, in particolare, ha autorizzato il Dipartimento della Protezione Civile<sup>13</sup>, sempre in relazione alla crisi ucraina, a:

- definire "forme di accoglienza diffusa", diverse da quelle previste nell'ambito delle strutture di accoglienza di cui si è detto nel precedente paragrafo, "da attuare mediante i Comuni, gli enti del Terzo settore" e altri organismi, "per un massimo di 15mila unità";

- definire **forme di aiuto al sostentamento** per "persone titolari di protezione temporanea che abbiano trovato autonoma sistemazione (...) per un massimo di 60mila unità".

A seguire, con l'ordinanza del Dipartimento della Protezione Civile n. 881 del 29 marzo, si è avviata la procedura per l'individuazione degli organismi e dei progetti di accoglienza diffusa e la stipula delle conseguenti convenzioni<sup>14</sup>. Complessivamente **sono stati attivati 12 Enti con convenzione** (ossia enti che hanno sottoscritto la convenzione per l'offerta di accoglienza diffusa con il Dipartimento della Protezione Civile, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e l'Associazione

<sup>10</sup> Di cui al decreto-legge 8 ottobre 2021, n. 139 (per un totale di 3.000 posti) e alla legge di bilancio 30 dicembre 2021, n. 234 (per ulteriori 2.000 posti).

<sup>11</sup> Che ha convertito con modificazioni il decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14, recante disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina

<sup>12</sup> Ulteriori dati al link: <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina>

<sup>13</sup> Il Dipartimento della Protezione Civile è una struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nasce il 29 aprile 1982 per dotare il Paese di un organismo capace di mobilitare e coordinare tutte le risorse nazionali utili ad assicurare assistenza alla popolazione in caso di grave emergenza.

<sup>14</sup> Ordinanza del Dipartimento della Protezione civile n. 881 del 29 marzo, art. 1.

Nazionale dei Comuni Italiani) **per un totale di 5.332 posti** (di cui 1.984 nel Nord del Paese, 1.963 posti nel Sud, prevalentemente in Campania, 1.351 in Centro Italia e 34 nelle Isole).

Tra i servizi previsti troviamo l'orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo e l'accompagnamento alla formazione e alla riqualificazione professionale, con particolare attenzione al rafforzamento delle competenze utili al beneficiario al suo ritorno in Ucraina.<sup>15</sup>

Con l'ordinanza n. 881 si è anche definito (all'art. 2) **un contributo di sostentamento pari a 300 euro mensili pro capite per la durata massima di tre mesi decorrenti dalla data d'ingresso nel territorio nazionale** (convenzionalmente individuata nella data di presentazione delle richieste di protezione temporanea ove non altrimenti determinabile); in presenza di minori, in favore dell'adulto responsabile, è stato previsto un contributo addizionale mensile di 150 euro per lo stesso arco di tempo. Nel caso in cui il beneficiario trovi un lavoro in

Italia, si è prevista la possibilità di fruire del contributo per un periodo massimo di sessanta giorni. Complessivamente, nel corso del 2022, sono state confermate 125.396 richieste di contributo.

Il Dipartimento della Protezione Civile ha infine attivato la piattaforma online #OffroAiuto<sup>16</sup>, per consentire a cittadini, aziende ed enti del Terzo Settore o del Privato Sociale di offrire beni, servizi e alloggi per sostenere la popolazione ucraina.

**Le misure sopra riportate delineano un sistema d'accoglienza diverso da quello ordinario.** Troviamo infatti, una diversa e più articolata assunzione del principio di sussidiarietà orizzontale avendosi il sostegno all'attivarsi della società civile (accoglienza diffusa), il sostegno a forme strutturate di collaborazione pubblico-privato (SAI), la previsione, infine, di strutture sotto l'egida dello Stato atte a garantire comunque che nessuno sia abbandonato fino alla soluzione limite delle strutture straordinarie come i CAS.

## 1.4 ACCESSO AL LAVORO

Nell'ottica di favorire l'accesso al lavoro delle persone fuggite dall'Ucraina, con l'ordinanza del Capo Dipartimento della protezione civile n. 872 del 4 marzo è stata prevista **la possibilità di garantire lo svolgimento di attività lavorativa sia in forma subordinata, anche stagionale, che autonoma, sulla base della sola richiesta di permesso di soggiorno** presentata alla competente Questura, che già all'atto della presentazione dell'istanza rilascia al richiedente una ricevuta munita di codice fiscale e fototessera che consente l'accesso a tutti i servizi.

La Circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro dell'8 marzo 2022 n. 1521, indirizzata agli Ispettorati territoriali, ha raccomandato di assicurare priorità alle pratiche

di emersione e di regolarizzazione dei rapporti di lavoro riferite a cittadini di nazionalità ucraina.

Il già citato decreto-legge n. 21 ha previsto una deroga alla disciplina del **riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie per medici, infermieri e operatori sociosanitari ucraini** che prima del 24 febbraio erano residenti in Ucraina, per favorirne l'impiego presso strutture sanitarie o sociosanitarie pubbliche o private con contratti a termine, contratti di collaborazione o come liberi professionisti.

Puntuali chiarimenti sull'accesso al lavoro per i titolari di protezione temporanea sono stati resi disponibili attraverso le FAQ predisposte dal Ministero del Lavoro e pubblicate sul Portale Integrazione Migranti<sup>17</sup>.

## 1.5 ASSISTENZA SANITARIA E SOCIALE

L'ordinanza di protezione civile del 24 maggio ha previsto per gli ucraini beneficiari della protezione temporanea, **l'accesso all'assistenza sanitaria da parte SSN in regime di esenzione alla partecipazione alla spesa, se non vi è svolgimento di attività lavorativa.**

È inoltre stato istituito **un fondo da quaranta milioni di euro per sostenere i servizi sociali dei Comuni**, chiamati a erogare servizi a favore dei cittadini ucraini

presenti sui territori, in termini di integrazione sociale, lavorativa, scolastica, sanitaria, etc<sup>18</sup>.

Il 4 maggio l'ANCI ha pubblicato un vademecum che raccoglie tutti i provvedimenti normativi che sono stati adottati in riferimento all'accoglienza e assistenza dei cittadini ucraini, per supportare i Comuni e gli altri enti interessati dalla presenza di tali persone.

15 Cfr. Dashboard interattiva con i dati dei soggetti proponenti, la tipologia di posti a disposizione e la distribuzione sul territorio; Decreto del Capo Dipartimento del 6 maggio 2022 - Individuazione dei soggetti da convenzionare per lo svolgimento di attività di accoglienza diffusa sul territorio nazionale a beneficio delle persone provenienti dall'Ucraina in fuga dagli eventi bellici in atto

16 <https://offroaiuto-emergenzaucraina.protezionecivile.gov.it/#/>

17 Al link <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Detail/news/id/2487/Protezione-temporanea-e-lavoro-risposte-alle-domande-piu-frequenti>

18 Ordinanza della protezione civile n. 927 del 3 ottobre 2022.





## 1.6 SCUOLA

Nel mese di marzo 2022 il Ministero dell'istruzione ha fornito alle istituzioni scolastiche coinvolte **indicazioni e risorse utili per consentire ai bambini e ai ragazzi in fuga dalla guerra accoglienza e condizioni per proseguire il percorso scolastico e educativo**. I documenti sono stati raccolti successivamente in apposita sezione denominata "Emergenza Educativa Ucraina" del sito dello stesso Ministero.

Con ordinanza del 4 giugno il Ministero ha dato specifiche disposizioni per la "valutazione degli apprendimenti ed esami di Stato degli alunni e degli studenti ucraini per l'anno scolastico 2021/2022" iscritti nelle classi del primo e del secondo ciclo di istruzione a partire dal 24 febbraio a seguito della guerra in Ucraina, prevedendo una serie di esenzioni e agevolazioni.

Il Ministero dell'Istruzione ha promosso l'attuazione del "**Piano Scuola Estate 2022**" nell'ambito del quale è stata prevista una sezione dedicata all'accoglienza, all'inclusione e al coinvolgimento degli studenti in arrivo dall'Ucraina. Tra le azioni didattiche indicate quelle volte a:

- intensificare l'insegnamento dell'Italiano L2 in vista dell'avvio dell'anno scolastico 2022-2023;
- favorire l'uso dei locali scolastici e dei computer perché eventuali lezioni online organizzate dagli insegnanti ucraini possano essere seguite in gruppo;

- sostenere i minori mediante attività ludico-creative (laboratori di arte, musica, dedicati all'ambiente e alla sostenibilità); attività sportive e motorie; attività di educazione alla cittadinanza e al digitale; attività di integrazione sul territorio; attività di orientamento al lavoro e agli studi accademici.

Il CIMEA, Centro di Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze Accademiche, ha messo a disposizione di tutte le istituzioni della formazione superiore italiane il proprio materiale a supporto del riconoscimento dei titoli di scuola secondaria e della formazione superiore del sistema ucraino ai fini di una migliore comprensione della struttura del **sistema formativo ucraino**<sup>19</sup>, e per offrire un supporto nella valutazione delle relative qualifiche all'interno del sistema italiano. Il CIMEA ha inoltre realizzato una Banca dati contenente più di trecento esempi di qualifiche ucraine della formazione superiore con, per ogni titolo, informazioni sui principali elementi della qualifica sia dal punto di vista documentale, sia rispetto alla collocazione delle medesime all'interno del sistema della formazione superiore ucraino, pubblicamente accessibile a beneficio delle istituzioni italiane ed estere e degli enti pubblici, per supportare il riconoscimento dei titoli ucraini. La banca dati è stata realizzata in collaborazione con il centro ENIC ucraino, nell'ambito del progetto "*SCAN-D - Samples & Copies of Academic National Diploma*", co-finanziato dal programma Erasmus+ dell'Unione Europea.



## 1.7 PROTEZIONE DEI MINORI NON ACCOMPAGNATI

Con ordinanza della Protezione civile n. 876/2022 del 13 marzo 2022 è stato nominato il Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto in corso (nella figura del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno). Il Commissario delegato, con la collaborazione di tutti gli attori istituzionali coinvolti a vario titolo nella tutela dei minori, ha elaborato il **Piano Minori non accompagnati**<sup>20</sup> e un Addendum per fornire le linee guida per la gestione dei minori stranieri non accompagnati giunti o rintracciati nel territorio nazionale a seguito degli eventi bellici che hanno interessato l'Ucraina, al fine di garantire il necessario raccordo operativo tra i medesimi attori. Nel Piano è presente l'obbligo di censire tutti i minori stranieri non accompagnati nel Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati (SIM), formalmente istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ad opera della L. 47/2017 (art. 9, comma 1), riconoscendo tale sistema come strumento unico di raccolta dei dati relativi ai minori non accompagnati.

Anche il Piano di Azione Nazionale della Garanzia Infanzia (PANGI) individua i bambini e le bambine provenienti dall'Ucraina quale target prioritario sul quale indirizzare azioni specifiche che possano rispondere adeguatamente ai loro bisogni (Azione 11 – Asse 3 "Accesso ai servizi sanitari per minorenni con *background* migratorio, minorenni stranieri non accompagnati e minoranze").

Il 5 aprile è stato disposto un contributo, fino a 100 euro al giorno per persona, per supportare i Comuni nell'assicurare la presa in carico di minori ucraini non accompagnati, in particolare per l'attivazione di interventi specifici nell'area scolastico-formativa e nell'area, anche con l'attivazione di servizi di mediazione e interpretariato trasversali a tutti i settori di intervento.

Inoltre, è stato rideterminato il contributo in favore dei Comuni che accolgono minori stranieri non accompagnati, a valere sul Fondo nazionale minori non accompagnati, aumentandolo da quarantacinque a sessanta euro giornalieri.

<sup>19</sup> Link: <http://www.cimea.it/ucraina/>

<sup>20</sup> Ministero dell'Interno, Commissario Delegato per il Coordinamento delle Misure e delle Procedure finalizzate alle Attività di assistenza nei confronti dei Minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto in atto (Ocdpc N. 876/2022), Piano Minori Stranieri non Accompagnati.

## 1.8 RICOLLOCAZIONE

La gestione dei flussi in ingresso ha rappresentato, anch'è l'Italia ha partecipato al programma di Ricollocazione dalla Moldavia di persone in fuga dall'Ucraina<sup>21</sup> coordinato dalla Commissione europea e attuato in collaborazione

con l'ACNUR, l'OIM, l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) e il Comitato internazionale della Croce Rossa<sup>22</sup>. Nel corso del 2022 sono state trasferiti in Italia otto beneficiari (di cui due minori accompagnati).

## 1.9 IL CONTRIBUTO DEL FONDO ASILO MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE

In data 12 aprile 2022 è entrato in vigore il Regolamento (UE) 2022/585 del Parlamento europeo e del Consiglio con il quale, in ragione dell'emergenza umanitaria connessa al conflitto russo-ucraino, viene prorogato di un anno il periodo di vigenza del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020. La proroga di un anno del Fondo ha permesso di attivare e potenziare percorsi di accoglienza e integrazione dei profughi ucraini presenti negli Stati membri. Conseguentemente, l'Autorità Responsabile FAMI ha proposto ai beneficiari interessati di estendere la durata dei progetti la cui scadenza era prevista nel corso del 2022. Il processo di proroga ha interessato 176 progetti, dell'importo complessivo ammesso a finanziamento di € 179.791.240,70. Tali interventi hanno riguardato un ampio ventaglio di servizi: dal supporto alle Prefetture al sostegno agli enti locali per l'erogazione di servizi ai migranti, dalla formazione civico linguistica dei migranti alla tutela sanitaria.

L'Autorità Responsabile ha altresì realizzato una survey per disporre di informazioni previsionali sul contributo atteso dai progetti FAMI nel corso del 2022 e del 2023 a favore dei profughi ucraini. A tal fine, il 15 giugno 2022 è stato inviato un questionario ai 278 progetti FAMI in corso di esecuzione, richiedendo di indicare quanti cittadini ucraini si prevedeva di supportare nell'ambito dei progetti e attraverso quali servizi. Sulla base dei contributi pervenuti da 196 progetti FAMI è emerso quanto segue:

- 96 progetti, pari al 49% dei partecipanti alla rilevazione, hanno previsto di erogare servizi a supporto dei profughi ucraini;
- è stato stimato di supportare complessivamente oltre 15mila profughi ucraini;
- in oltre un terzo dei progetti (44%) è previsto di assistere donne; nel 39% dei progetti è previsto di assistere minori; nel 17% dei progetti è previsto di assistere uomini;

- gli ambiti di intervento nei quali è previsto di intercettare il maggior numero di profughi sono i seguenti: tutela sanitaria dei migranti; sostegno agli enti locali per l'erogazione di servizi territoriali; formazione linguistica; sostegno alle prefetture per la qualificazione dei servizi ai migranti;
- i servizi dedicati ai profughi ucraini richiamati più frequentemente sono i seguenti: mediazione culturale, servizi informativi, integrazione scolastica, formazione linguistica, orientamento al lavoro, assistenza socio-sanitaria, servizi legali, servizi alloggiativi.

Nell'ambito dei progetti FAMI realizzati al 2015 al 31 dicembre 2022, sono stati assistiti complessivamente 13.579 cittadini ucraini, pari al 4,1% del totale dei cittadini di Paesi terzi coinvolti. A partire dall'inizio dell'emergenza umanitaria connessa all'invasione russa dell'Ucraina, sono stati supportati 8.742 profughi ucraini, di cui il 76% di genere femminile e il 24% di genere maschile. Con tale sensibile incremento, maturato nel corso del 2023, l'Ucraina risulta il 9° Paese di provenienza per numero di destinatari assistiti.

Tra i servizi ricevuti dagli 8.742 destinatari ucraini intercettati, circa due terzi (59,9%) rientrano tra servizi di «Informazione», «Formazione linguistica» e «Mediazione linguistico-culturale».

Oltre la metà (55,8%) dei nuovi destinatari ucraini risultano intercettati nell'ambito degli Avvisi «Piani regionali di formazione linguistica» e «IMPACT: Integrazione dei Migranti con Politiche e Azioni Co-progettate sul Territorio», di competenza dell'Autorità Delegata FAMI – Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche per l'Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

<sup>21</sup> <https://help.unhcr.org/moldova/eu-air-transfers/>

<sup>22</sup> Il programma è volto ad assistere le persone in fuga dall'Ucraina che vogliono trasferirsi in Europa. Esso assicura voli gratuiti, facilitazione nel rilascio dei documenti di viaggio, eventuale ricerca di alloggio nel Paese di arrivo, e altre tutele, e mira a supportare lo Stato moldavo nell'affrontare la crisi conseguente la guerra in Ucraina.

# 2. MIGRAZIONE LEGALE



## INTRODUZIONE

A seguito della dell'invasione russa dell'Ucraina, milioni di ucraini. La migrazione legale è una componente centrale nella gestione del fenomeno migratorio. La promozione e il rafforzamento dei canali legali di ingresso contribuiscono infatti a contrastare il fenomeno della migrazione irregolare e a scoraggiare le persone dall'intraprendere viaggi pericolosi, affidandosi talvolta ad organizzazioni criminali. Un ruolo centrale a questo proposito è giocato dalla disciplina inerente all'ingresso e al soggiorno per motivi di lavoro. Ove ben strutturata, quest'ultima può consentire di rispondere alle esigenze del sistema economico produttivo nazionale, colmando le carenze di lavoratori in specifici settori del mercato italiano. Inoltre, le politiche volte ad attrarre profili particolarmente qualificati contribuiscono a mantenere l'Italia un paese competitivo sulla scena internazionale.

Un cittadino di Paese terzo può fare regolare ingresso in Italia e stabilirvisi anche per ragioni ulteriori da quelle strettamente legate all'esercizio di una attività lavorativa

(es. per ricongiungersi ad un familiare già presente sul territorio o per motivi di studio, formazione e ricerca). L'efficace coordinamento di queste distinte discipline deve tenere conto tanto della loro "dimensione interna" (es. la capacità di assorbimento del sistema nazionale, i bisogni economico produttivi) quanto di quella "esterna", che riguarda le condizioni nel contesto di origine dei cittadini stranieri. La sua realizzazione richiede quindi, accanto ad una efficace programmazione, anche la cooperazione con i paesi di provenienza degli stessi.

A fronte di tale quadro generale, premessa una sintesi delle più recenti tendenze statistiche relative al fenomeno, nei successivi paragrafi saranno considerati i principali sviluppi politici e normativi che hanno interessato il sistema italiano nel corso del 2022, muovendo dalle innovazioni alla disciplina di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro per poi passare all'esame delle ulteriori disposizioni destinate all'ingresso per motivi di studio.



## 2.1 QUADRO STATISTICO

I dati raccolti ed esaminati dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) mostrano che nel corso 2022 è proseguita la tendenziale **ripresa dei movimenti migratori di cittadini non UE verso l'Italia**<sup>23</sup>. Quest'ultima, già registrata nel 2021 in parallelo con l'attenuarsi delle restrizioni alle frontiere dovute all'emergenza pandemica, si accompagna ad una importante riduzione dei flussi in uscita dal paese.

Nel periodo di riferimento, infatti, le registrazioni anagrafiche dall'estero, complice anche il forte afflusso di cittadini provenienti dall'Ucraina, hanno segnato un incremento del 13,3% rispetto al 2021, recuperando quindi i livelli registrati prima della crisi sanitaria, con un aumento complessivo dell'8,4% rispetto al 2019.

Di contro, il tasso di cancellazioni anagrafiche per l'estero ha proseguito il trend decrementale già registrato nel 2022, con una diminuzione del 16,7 % rispetto all'anno precedente e del 26,5 % rispetto ai livelli pre-Covid.

Negli ultimi anni le migrazioni da Paesi extra-UE verso l'Italia sono state motivate in larga parte dai ricongiungimenti familiari e nel 2021 questo tipo di flusso ha rappresentato la principale motivazione di rilascio di nuovi permessi di soggiorno attestandosi al 50,9% del totale dei nuovi documenti rilasciati, ovvero 122 mila unità<sup>24</sup>. A seguire si trovano i permessi di soggiorno per motivi di lavoro, che con 51 mila unità segnano una crescita rilevante, frutto anche della procedura di emersione avviata nel 2020. I permessi di soggiorno per motivi di studio sono stati circa 18 mila, vale a dire il doppio di quelli rilasciati nell'anno precedente.

23 Istat, Dinamica demografica-Anno 2022, 2023.

24 Istat, Stranieri Residenti E Nuovi Cittadini: Caratteristiche Demografiche E Distribuzione Territoriale -2021, 2023



## 2.2 INGRESSO E SOGGIORNO PER MOTIVI DI LAVORO, INQUADRAMENTO

L'ingresso e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro sono disciplinati dal D.lgs. 286/1998<sup>25</sup>, c.d. "Testo unico in materia di immigrazione" (d'ora in avanti T.U.I.). Quest'ultimo distingue tra le norme applicabili alla generalità dei lavoratori, per i quali è previsto un meccanismo di ingressi per quote, e quelle previste per speciali categorie degli stessi, il cui ingresso avviene al di fuori di un ammontare predefinito.

La differenza di disciplina riflette le diverse esigenze che informano la politica migratoria italiana. **Ragioni di sostenibilità delle misure impongono una programmazione dei flussi di ingresso. Al contempo, questi ultimi debbono essere allineati ai bisogni del contesto economico produttivo nazionale.** La stessa Commissione europea nella recente comunicazione "*Attirare competenze e talenti nell'Ue*", ha riconosciuto il ruolo estremamente rilevante della disciplina della migrazione legale, in particolare a fini lavorativi<sup>26</sup>. Essa, infatti, non solo consente di contrastare la migrazione irregolare, affrontandone le cause profonde, ma può apportare benefici all'economia del paese. L'Italia, come l'Unione europea, sperimenta ormai da tempo un progressivo invecchiamento della popolazione, cui l'immissione di lavoratori stranieri può fornire un argine, anche se in misura solo parziale, nonché offrire la possibilità di attrarre competenze e profili professionali altrimenti difficilmente reperibili. Nei paragrafi che seguono sono quindi illustrati i principali sviluppi in materia di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro verificatisi nel corso del 2022.

### 2.2.1 IL SISTEMA DEGLI INGRESSI PER QUOTE

L'art. 3 del T.U.I., che disciplina le politiche migratorie, delinea un sistema in base al quale, fatta eccezione per alcune categorie specifiche, l'ingresso e il soggiorno per motivi di lavoro subordinato (anche stagionale) e autonomo deve avvenire entro le quote che sono definite annualmente (c.d. decreto flussi), nel contesto di una programmazione triennale (c.d. documento programmatico).

Entrambi i provvedimenti sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ad esito di una ampia consultazione che coinvolge i Ministeri competenti, le Regioni e le Province autonome, le associazioni di categoria e le principali organizzazioni sindacali, al fine di tenere conto delle esigenze del mondo produttivo. L'adozione del documento programmatico ricopre diverse finalità, tra cui, in particolare, l'individuazione dei **"criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio dello Stato"** nonché **"degli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l'inserimento sociale e l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia"**.

Il successivo decreto flussi definisce il numero massimo di lavoratori (subordinati, stagionali e autonomi) che nel corso dell'anno potranno fare regolare ingresso nel

territorio dello Stato per svolgervi attività lavorativa. L'ammontare delle quote è definito tenendo conto dei criteri stabiliti all'art. 21 del T.U.I., vale a dire: le indicazioni fornite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sull'andamento dell'occupazione e dei tassi di disoccupazione a livello nazionale e regionale; i dati sull'effettiva richiesta di lavoro suddivisi per regioni e per bacini provinciali di utenza; i rapporti eventualmente trasmessi dalle Regioni sulla presenza e sulla condizione degli immigrati extracomunitari nel territorio regionale, contenenti anche le indicazioni previsionali relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo.

La medesima norma consente di riservare una parte delle quote agli Stati non appartenenti all'Unione europea, con i quali il Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro del lavoro, abbia concluso **accordi finalizzati alla regolamentazione dei flussi d'ingresso e delle procedure di riammissione.**

Inoltre, in virtù dell'art. 23 del T.U.I. parte delle quote può essere riservata a coloro che abbiano completato appositi **programmi di istruzione e formazione nei Paesi di origine.**

A partire dal 2007, in considerazione dell'incremento degli arrivi via mare e della particolare condizione economica, non è più stato adottato un documento programmatico e l'ammontare degli ingressi è stato definito di anno in anno tramite il solo decreto flussi. Fino al 2020 i decreti flussi adottati annualmente hanno frequentemente riguardato solo il lavoro stagionale e autonomo nonché la conversione in lavoro subordinato del permesso di soggiorno per studio o lavoro stagionale di stranieri già presenti sul territorio nazionale. Negli ultimi anni, tra il 2016 e il 2020, il numero complessivo di quote di ingressi è stato fissato in 30.850 unità, un'entità relativamente modesta, che teneva conto dell'incremento dei flussi di richiedenti asilo verificatosi in quel periodo.

Dal 2021, invece, l'ammontare complessivo è stato progressivamente aumentato nell'ottica di avviare un processo di innovazione della strategia italiana nelle politiche migratorie per motivi di lavoro<sup>27</sup>.

### 2.2.2 L'ESAME DELLE ISTANZE PRESENTATE NELL'AMBITO DEL DECRETO FLUSSI 2021 E LE SEMPLIFICAZIONI PROCEDURALI APPORTATE

A seguito dell'emergenza pandemica e in particolar modo a partire dal DPCM del 21 dicembre 2021, è stato previsto **un incremento della quota complessiva per ingressi e conversioni**, che è stata fissata in 69.700 unità. Al fine di tenere conto delle esigenze del mondo produttivo, 42 mila di queste sono state riservate al

25 D.lgs 25 luglio 1998, n. 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. GU n. 191 del 18.08.1998- Suppl. Ordinario n. 139.

26 COM(2022) 657 final.

27 Programmazione Pluriennale 2021-2027 FAMI

lavoro stagionale nei settori agricolo e turistico alberghiero, con una porzione di ingressi più che raddoppiata rispetto agli anni precedenti. Delle restanti 27.000, destinate al lavoro non stagionale, subordinato o autonomo, una quota di 20.000 unità è stata devoluta ai settori dell'autotrasporto merci nell'edilizia e turistico alberghiero.

A pochi mesi dalla pubblicazione del decreto, **le domande presentate sono state oltre 200 mila**<sup>28</sup>, mentre le quote effettivamente utilizzate al 2 maggio 2022 risultavano inferiori, in termini numerici, rispetto agli anni immediatamente precedenti; in particolare per l'ingresso di lavoratori che avessero completato programmi di istruzione e formazione nei paesi di origine e per le istanze di conversione<sup>29</sup>. Anche per tale ragione, con circolare del 16.03.2022 e del 23.9.2022 il Ministero dell'Interno (Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione – Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo) il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali hanno ripetutamente provveduto a prorogare il termine ultimo per la presentazione delle istanze da parte di detti lavoratori sino al 31.12.2022.

Al fine di garantire una tempestiva trattazione delle istanze e assicurare tempi brevi tra le richieste dei datori di lavoro e l'effettiva assunzione dei lavoratori, il d.l. 73/2022, successivamente convertito con modificazioni dalla legge 122 del 4 agosto 2022, ha introdotto importanti novità in tema di semplificazioni alla procedura di rilascio del nulla osta al lavoro. Inoltre, il decreto ha apportato delle modifiche alla verifica dei requisiti concernenti l'osservanza delle prescrizioni del contratto collettivo di lavoro e della congruità del numero delle richieste presentate dal datore di lavoro nell'ambito del medesimo decreto flussi.

Innanzitutto, con il decreto sono state **definite le tempistiche per il rilascio del nulla osta**, prerequisito per l'ottenimento del visto di ingresso per lavoro, che sono state **ridotte a 30 giorni**<sup>30</sup> rispetto ai 60 ordinariamente previsti. Tale termine deve essere rispettato anche qualora non siano state ultimate le verifiche sulla eventuale sussistenza elementi ostativi (fatta salva in tal caso la possibilità di una revoca successiva).

Sempre nell'ottica di assicurare maggiore celerità nelle assunzioni, l'autorizzazione all'instaurazione del rapporto di lavoro è stata anticipata al momento del rilascio del nulla osta, anziché alla sottoscrizione del contratto di soggiorno. Inoltre, sono stati anticipati i tempi per il rilascio del visto di ingresso che sono stati fissati in 20 giorni dalla richiesta anziché nei 30 previsti nella procedura ordinaria. In pratica, una volta entrato in Italia, il lavoratore straniero può iniziare a svolgere l'attività lavorativa anche se è ancora in attesa di essere convocato dallo Sportello Unico per la sottoscrizione del contratto di soggiorno.

Una ulteriore novità apportata è rappresentata dalla possibilità, per il datore di lavoro, **di assumere subito anche persone che fossero già presenti in Italia alla data del 1° maggio 2022**, sebbene irregolarmente.

Quanto alle verifiche, queste sono state demandate, fatte salve quelle operate a campione da parte dell'Ispettorato Nazionale del lavoro e dell'Agenzia delle entrate, ai consulenti del lavoro e alle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative cui il datore abbia aderito, fermo restando che, per le domande presentate dalle predette organizzazioni datoriali, qualora queste abbiano siglato apposito protocollo con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, saranno queste ultime a dover garantire il rispetto dei requisiti da parte dei datori aderenti.

Al fine di orientare le amministrazioni interessate, il Ministero dell'Interno ha diramato alcune indicazioni operative<sup>31</sup>, mediante le quali sono stati chiariti gli adempimenti, rispettivamente, del datore di lavoro e del lavoratore nel contesto della procedura.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali invece, anche **al fine di contrastare l'impiego irregolare di lavoratori stagionali**, in particolare nel settore agricolo, ha previsto<sup>32</sup> che gli Ispettorati territoriali del lavoro esaminino con priorità le domande presentate dalle Organizzazioni professionali dei datori di lavoro del settore agricolo rientranti nella quota per le stesse prevista (14.000 istanze). Esaurito tale ammontare, gli Ispettorati territoriali possono istruire le altre pratiche di lavoro stagionale secondo l'ordine cronologico di arrivo al sistema informatizzato degli Sportelli unici per l'immigrazione. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali effettua un monitoraggio, verificando tempestivamente anche gli esiti delle attività delle Organizzazioni professionali, sulla base dei dati relativi ai rapporti di lavoro effettivamente attivati, attraverso controlli con il sistema delle comunicazioni obbligatorie di assunzione.

### 2.2.3 DECRETO FLUSSI 2022

Il 29 dicembre 2022 è stato firmato il nuovo decreto flussi. **Per l'anno in corso il totale delle quote, comprensivo di ingressi e conversioni, è stato aumentato a 82.705 unità**: 44.000 sono destinate ai lavoratori stagionali, mentre le restanti 38.705 potranno essere impiegate dai lavoratori non stagionali, subordinati o autonomi<sup>33</sup>. Oltre ad ampliare il numero complessivo delle quote, il nuovo DPCM opera un'estensione delle categorie dei settori dei potenziali beneficiari delle quote per lavoro non stagionale. Infatti, all'interno di esse, 30.105 sono state destinate, oltre che a beneficio dei lavoratori dell'autotrasporto, dell'edilizia e del settore turistico alberghiero, anche a quelli della meccanica, delle telecomunicazioni, dell'alimentare e della cantieristica navale.

28 Flussi 2021, presentate oltre 200 mila domande per ingressi per lavoro e conversioni ([integrazionemigranti.gov.it](https://www.integrazionemigranti.gov.it))

29 Report Flussi del Ministero del lavoro, liberamente consultabile al presente link [REPORT\\_QUOTE\\_FLUSSI\\_Maggio\\_2022\\_DPCM\\_2112-2021.pdf](https://www.lavoro.gov.it/REPORT_QUOTE_FLUSSI_Maggio_2022_DPCM_2112-2021.pdf) (lavoro.gov.it). Per consultare il relativo documento si veda l'allegato integrativo.

30 Dall'entrata in vigore del decreto per le domande presentate a valere del decreto flussi 2021 o dalla presentazione dell'istanza nel caso di domanda avanzata a valere del decreto flussi 2022.

31 Circolare n. prot. 0005113 del 24.6.2022 del Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - Direzione centrale delle politiche migratorie e Procedure per il rilascio dei codici fiscali e dei permessi di soggiorno per lavoro dopo la semplificazione del rilascio del nulla-osta al lavoro. A seguito della semplificazione delle procedure di rilascio del nulla-osta al lavoro in favore degli stranieri autorizzati ad entrare e soggiornare in Italia sulla base del d.p.c.m. di determinazione delle quote di ingresso per il 2021 con circolare del Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione dell'8.8.2022, n. 5961.

32 Direttiva approvata con decreto n. 16 del 1.2.2022.

33 Le ulteriori specifiche relative alla ripartizione delle quote e i paesi di provenienza possono essere agevolmente consultate anche sul Portale [integrazionemigranti.gov.it](https://www.integrazionemigranti.gov.it) del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

Anche alle domande relative al decreto flussi 22 è applicabile la procedura semplificata introdotta con il D.l. n. 73 del 2022.

**Un'importante novità introdotta dal decreto flussi 2022 riguarda la necessità che il datore di lavoro, prima dell'invio della richiesta di nulla osta al lavoro per i lavoratori non stagionali o non formati all'estero, verifichi presso il Centro per l'Impiego competente che non vi siano altri lavoratori già presenti sul territorio nazionale** disponibili a ricoprire il posto di lavoro per cui si ha intenzione di assumere il lavoratore che si trova all'estero. Tale verifica va effettuata attraverso l'invio di una richiesta di personale al Centro per l'Impiego, con modulo predisposto da Anpal.

## 2.2.4 INGRESSI "FUORI QUOTA"

Gli art. 27 ss. del T.U.I. consentono ad alcuni profili professionali particolari l'ingresso al di fuori delle quote previste annualmente dal decreto flussi.

Nel corso del 2022, **le categorie sottratte al meccanismo delle quote si sono arricchite di due ulteriori ipotesi, quella dei c.d. "nomadi digitali",** definiti come *"cittadini di un Paese terzo che svolgono attività lavorativa altamente qualificata attraverso l'utilizzo di strumenti tecnologici che consentono di lavorare da remoto, in via autonoma ovvero per un'impresa anche non residente nel territorio dello Stato italiano"* e **quella dei lavoratori marittimi** chiamati per l'imbarco su navi, anche battenti bandiera di uno Stato non appartenente all'Unione europea, ormeggiate in porti italiani. Questi sono autorizzati a svolgere attività lavorativa a bordo, previa acquisizione del visto di ingresso per lavoro per il periodo necessario allo svolgimento della medesima attività lavorativa e comunque non superiore ad un anno. Ai fini dell'acquisizione del predetto visto non è richiesto il nulla osta al lavoro.

## 2.2.5 INGRESSO E SOGGIORNO PER MOTIVI DI STUDIO, RICERCA E FORMAZIONE

Accanto agli ingressi legati allo svolgimento di attività lavorativa si trovano quelli legati a motivi di studio, ricerca e formazione. Anche in tali casi, la persona che soddisfa i requisiti previsti dalla normativa, deve procurarsi un visto di ingresso, che le consentirà una volta nel paese di ottenere un permesso di soggiorno per studio, di durata non inferiore al corso che intende seguire, convertibile alla scadenza in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

A partire dal 2013, il contingente relativo agli ingressi legati alla partecipazione a corsi di formazione e tirocini è stabilito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Interno e del Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale con apposito decreto di programmazione triennale.

**Per il periodo 2020/2022 il totale di ingressi per tali motivi è rimasto invariato rispetto al triennio precedente, essendo stato definito in 15.000 unità complessive.** Di queste, la metà esatta è stata destinata agli ingressi finalizzati al riconoscimento di una qualifica o alla certificazione delle competenze acquisite di durata non superiore a 24 mesi, mentre l'altra parte è volta allo svolgimento di tirocini formativi e di orientamento,

finalizzati al completamento di un percorso di formazione professionale iniziato nel paese di origine.

Si è scelto di mantenere tale ammontare, nonostante una modesta utilizzazione nell'anno precedente, in vista della **futura conclusione di accordi di collaborazione con paesi terzi per l'ingresso di cittadini per lo svolgimento di tirocini** e tenuto conto del fatto che, all'epoca, in piena emergenza sanitaria, vigeva una condizione di stallo degli ingressi. Infine, è stato considerato che la convertibilità dei permessi rilasciati per studio, formazione e ricerca in permesso per motivi di lavoro dovrebbe consentire l'ingresso nel mercato del lavoro di manodopera qualificata, che potrà risultare utile per le eventuali future esigenze del mercato del lavoro italiano.

Con riferimento invece alle condizioni associate alla titolarità del permesso di soggiorno per studio, con nota n. 1074 del 24.7.2022 l'Ispettorato nazionale del lavoro ha fornito alcune indicazioni rispetto allo svolgimento di attività lavorativa e alla conversione in permesso di soggiorno per lavoro. La circolare ha infatti ribadito che per tale tipologia di permessi sussiste il limite delle 20 ore settimanali (per un ammontare complessivo di 1040 ore annuali) ai fini dello svolgimento di attività lavorativa e che tale limite intende bilanciare l'esigenza dello studente straniero di mantenersi, con la finalità per la quale il permesso è rilasciato, vale a dire la frequenza di un corso di studio o di formazione, cui deve essere riconosciuto carattere prevalente. In particolare, la nota ha chiarito che restano consentite soltanto le attività a tempo parziale, che rispettino i limiti temporali anzidetti, senza che siano quindi conformi alla normativa in questione contratti che prevedano, pur restando al di sotto del limite annuale delle 1.040 ore, un'articolazione oraria settimanale superiore alle 20 ore. Ne consegue che, qualora il titolare del permesso per motivi di studio intenda lavorare per un numero di ore superiore ai limiti anzidetti, è tenuto a richiedere, prima della sua scadenza, la conversione dello stesso in permesso per motivi di lavoro.

## 2.2.6 FORMAZIONE PRE PARTENZA, IL CONTRIBUTO DEL FAMI

**Il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020 finanzia interventi specifici in materia di migrazione legale a beneficio dei cittadini di Paesi terzi che intendono fare ingresso in Italia per motivi di ricongiungimento familiare o di lavoro.** In particolare, programmi di formazione pre-partenza sono volti a fornire agli stessi le conoscenze e competenze necessarie al fine di facilitarne l'inserimento lavorativo e ridurre i rischi di marginalizzazione socioeconomica. Tali iniziative sono realizzate dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro che, per competenza, è stata formalmente individuata quale Autorità delegata al loro svolgimento.

A tale proposito, nel corso del 2022 sono continuate le attività previste dall'Avviso Pubblico (n. 2/2019), specificamente dedicate a 1) sostenere la migrazione legale e qualificata verso l'Italia in funzione del fabbisogno del mercato del lavoro nazionale e una più efficiente gestione dei flussi migratori; 2) facilitare l'adeguamento delle conoscenze civico-linguistiche e le competenze professionali in possesso dei cittadini stranieri per rafforzarne la qualificazione e sostenere processi di integrazione socio-occupazionale rapidi ed efficaci, al fine di supportare

il positivo impatto sociale del fenomeno migratorio nel nostro Paese.

**Nell'ambito di tale Avviso, sono stati finanziati 10 progetti per un importo totale pari a € 8.930.653,96, che svolgono le attività in 15 Paesi extra-UE (Albania, Marocco, Senegal, Gambia, Costa d'Avorio, Mali, Egitto, Ghana, Nigeria, Etiopia, Bosnia, Ucraina, Moldavia, India e Tunisia)** e la cui rete partenariale vede il coinvolgimento di oltre 40 soggetti tra patronati, associazioni, università, enti di formazione e parti sociali. Sono stati selezionati i Paesi terzi dai quali provengono le comunità migranti più numerose in Italia e con cui il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha sottoscritto specifici accordi bilaterali finalizzati alla regolamentazione dei flussi di ingresso, ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n. 286/98 (T.U.I.). In particolare,

la lista include i Paesi per cui la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione cura la pubblicazione dei "Rapporti annuali sulle comunità migranti in Italia" e quelli individuati all'art. 4 del DPCM 15 dicembre 2017 "Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2018".

Al 31 dicembre 2022, per quanto attiene alle attività finalizzate al ricongiungimento familiare, dei 2.491 cittadini di Paesi terzi che hanno beneficiato di percorsi di formazione pre-partenza, **2.441 hanno fatto ingresso in Italia**. Infine, dei 3.221 cittadini di Paesi terzi che hanno usufruito di corsi di formazione professionale, 1.343 hanno superato con esito positivo l'esame finale.



## 2.3 RECEPIMENTO DELLA C.D. DIRETTIVA BLUE CARD

Una ulteriore tipologia degli ingressi c.d. fuori quota è quella dei **lavoratori altamente qualificati**. Anche in questo caso la relativa disciplina è contenuta nel T.U.I. e discende da una direttiva europea (direttiva 2009/50/CE (c.d. Blue Card Directive o Direttiva Carta Blu UE), che è stata adottata al fine di avvicinare la disciplina degli Stati membri in materia di ingresso e soggiorno dei lavoratori altamente qualificati che siano cittadini di paesi terzi, introducendo una apposita procedura semplificata. La direttiva ha avuto attuazione in Italia tramite il D.Lgs 28 giugno 2012, n.108, con il quale è stato introdotto, tra l'altro, l'art. 27 quater del TUI, che disciplina il relativo permesso di soggiorno.

Recentemente, la Direttiva 2009/50/CE è stata abrogata dalla direttiva 2021/1883/UE **al fine di avvicinare maggiormente le norme degli stati membri e creare un regime più attraente a livello europeo per i lavoratori altamente qualificati che siano cittadini di paesi terzi**. Procedure più rapide, criteri di ammissione più flessibili e diritti più ampi, inclusa la mobilità tra Stati membri sono gli scopi che la riforma si propone di realizzare.

La legge di delegazione europea 2021 (L. n. 127/22), conferisce delega al Governo per il recepimento della citata Direttiva 2021/1883/UE, che dovrà avvenire entro novembre 2023. Tra le novità che saranno apportate vi sono: una riduzione della durata minima del contratto di lavoro e della retribuzione minima da offrire, nonché meno vincoli e passaggi burocratici per cambiare datore di lavoro una volta in Italia e procedure più favorevoli per i ricongiungimenti familiari.

# 3. PROTEZIONE INTERNAZIONALE



## INTRODUZIONE

La disciplina del sistema nazionale di protezione è oggi contenuta in numerosi atti normativi, tra cui in particolare, il d.lgs. 142/2015 e il d.lgs. 251/2007, adottati al fine di recepire la normativa europea in materia di accoglienza, procedure di esame della domanda di protezione internazionale, riconoscimento delle qualifiche e il relativo status, e ai quali deve aggiungersi il c.d. Regolamento Dublino, il cui scopo è individuare lo Stato competente all'esame della domanda di protezione. La normativa appena citata, quindi, incide su tutti gli aspetti della vita del richiedente asilo, sin dal momento in cui manifesta la volontà di chiedere protezione e fino al momento in cui è adottata una decisione definitiva sulle forme di protezione cui ha diritto.

Considerata la sua posizione geografica **l'Italia è particolarmente esposta all'andamento discontinuo dei flussi migratori, in particolare via mare**. Negli anni 2015-2017, il nostro Paese ha affrontato sfide importanti a seguito della cosiddetta "crisi europea dei rifugiati" che ha portato ad una notevole crescita delle presenze nelle diverse strutture destinate all'accoglienza: dalle 66mila nel 2014 si è passati rapidamente a superare le 100mila nel 2015 e sfiorare le 185mila a fine 2017. Dal 2018, conseguentemente al calo degli sbarchi, il numero degli accolti nelle strutture di accoglienza italiane ha cominciato a ridursi, scendendo sotto le 100mila presenze negli anni 2019-2020-2021.

Le persone sbarcate e registrate sulle coste italiane nel 2022 sono stati 105.129 (+55,8% rispetto al 2021). Se il numero degli sbarchi registrati è indubbiamente in crescita, la loro composizione complessiva per cittadinanza è molto cambiata rispetto agli anni della crisi 2014-2017, quando – fatta eccezione per i flussi dalla Siria nel

2014 – a prevalere erano persone originarie dell'Africa sub-sahariana. **Nel 2022 i maggiori flussi provengono da Egitto (20.542), Tunisia (18.148) e Bangladesh (14.982)**. Anche gli attraversamenti registrati alla frontiera terrestre, in particolare con la Slovenia, sono particolarmente consistenti: i dati più recenti parlano di circa 8mila ingressi tra l'inizio dell'anno e ottobre 2022. **L'anno appena concluso ha registrato anche un aumento delle presenze nel sistema di accoglienza, che sono risalite a circa 107mila al 31 dicembre scorso**. In particolare, a fine 2022, oltre 33mila nei centri del Sistema di Accoglienza e Integrazione-SAI (tra questi 5mila in Sicilia), quasi 72mila nei centri di accoglienza straordinari sul territorio nazionale (di cui oltre 9mila nella regione Lombardia) e circa 2mila migranti erano presenti negli hotspot di Sicilia e Puglia<sup>34</sup>.

Oltre all'incremento degli arrivi via mare, il 2022 ha portato una ulteriore sfida al sistema di nazionale di asilo a causa del conflitto in Ucraina. L'Italia aveva già affrontato emergenze di rilevante impatto, dapprima con la primavera araba nel 2011, successivamente con le crisi umanitarie in Siria e successivamente in Afghanistan.

Per offrire risposte repentine e adeguate ai fabbisogni delle persone in fuga, le istituzioni italiane hanno affinato, nel tempo, sistemi flessibili e articolati di accoglienza. In aggiunta, come meglio si vedrà più avanti, le azioni rivolte al Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), sono state accompagnate da misure di semplificazione delle procedure al fine sia di snellire il lavoro degli uffici/enti competenti per l'espletamento delle pratiche di raccolta e di valutazione delle domande, sia di garantire un maggior rispetto dei diritti individuali.





## 3.1 L'AGGIORNAMENTO DEL PIANO NAZIONALE PER L'INTEGRAZIONE DEI TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE (PNI)

La politica nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo e dei beneficiari di una forma di protezione prevede che le persone ospitate avviano percorsi di integrazione sul territorio con modalità differenti a seconda dello status. Il 26 settembre 2017 l'Italia aveva adottato il **Piano Nazionale per l'Integrazione dei titolari di protezione internazionale (PNI) con l'obiettivo di individuare gli ambiti prioritari di intervento e le misure concrete di tutela a favore dell'integrazione, nel sistema economico e sociale italiano, di questo specifico target**. A cinque anni di distanza, il 5 ottobre 2022, tale strumento è stato aggiornato per far fronte, anche nel rispetto del nuovo Piano d'azione europeo per l'Integrazione e l'Inclusione 2021-2027, alle nuove sfide connesse ad un fenomeno, quale quello migratorio, in continua evoluzione. Come già accennato, infatti, la dinamicità che contraddistingue le migrazioni richiede un'altrettanta dinamicità di risposta ai nuovi fabbisogni da parte del sistema istituzionale. Ne sono stati prova, di recente, gli avvenimenti connessi alla pandemia da Covid-19 e il conflitto in Ucraina.

Seguendo il **modello della governance multilivello**, la revisione del PNI è stata realizzata di concerto con i soggetti che ricoprono un ruolo chiave nella pianificazione e nella realizzazione degli orientamenti da attuare secondo le linee del Piano stesso. Nello specifico, tale collaborazione attiva e partecipata, coordinata dalla Direzione Centrale per le Politiche Migratorie - Autorità Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, ha coinvolto le Amministrazioni centrali che compongono il Tavolo di Coordinamento Nazionale, i componenti del Tavolo Integrazione, le istituzioni e gli organismi del Terzo Settore, le organizzazioni Internazionali, gli esperti della materia e, in modo particolare, la componente rappresentativa dei titolari di protezione internazionale.

Tale operazione di aggiornamento del piano ha messo anche a frutto anche gli insegnamenti appresi, soprattutto, durante l'ultimo biennio caratterizzato, come ricordato, da eventi che hanno avuto un impatto notevole a livello globale, nazionale e locale. Nello specifico, infatti, il Piano evidenzia la necessità di prevedere meccanismi di preparazione alle emergenze e dispositivi di intervento tempestivo per la gestione delle crisi.

Oltre a ciò, si sottolinea l'urgenza di rafforzare i supporti offerti nella più ampia compagine dei servizi pubblici, sociali e sanitari dei territori e dell'accoglienza, così come l'importanza di intercettare, quanto più precocemente

possibile, le fasce di popolazione più fragili al fine di contrastare la cronicizzazione delle situazioni di povertà, esclusione e vulnerabilità psichica.

Le linee di indirizzo presentate nel nuovo Piano, infatti, saranno inserite all'interno del welfare territoriale in essere, attraverso il rafforzamento della cooperazione tra sistema d'accoglienza, servizi territoriali e attori istituzionali e privati coinvolti nei processi d'integrazione, sulla base di tre specifici approcci di intervento: Coinvolgimento di tutta la società (*Whole-of-society*); Costruzione di reti di fiducia (*Community matching*); Centri polifunzionali e sportelli unici per l'integrazione (*One-stop-shop*).

Gli assi e le priorità di intervento tengono conto del quadro aggiornato del contesto in cui la programmazione delle strategie e delle azioni andranno ad operare. Una specifica attenzione viene rivolta alla attuazione dei documenti strategici nazionali ed europei in materia di integrazione delle persone in cerca di protezione e al riconoscimento della necessità di valorizzare i processi di raggiungimento dell'autonomia dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale in uscita dal sistema di accoglienza. Per questo motivo, le priorità evidenziate nel PNI, comprendono la formazione linguistica e l'alfabetizzazione di base; l'accesso all'istruzione e il riconoscimento di titoli e qualifiche; l'inserimento lavorativo e la formazione; il diritto alla salute e l'accesso all'assistenza sanitaria e all'alloggio; l'informazione su diritti e doveri individuali e l'orientamento ai servizi; i ricongiungimenti familiari; l'accesso alla cittadinanza e alle procedure amministrative.

In linea con quanto previsto dal primo Principio di Base Comune dell'Unione europea che definisce l'integrazione come un processo bidirezionale che interessa, quindi, tanto i migranti quanto la società di accoglienza, il PNI ha conferito un ruolo speciale a tutte quelle azioni di sostegno all'integrazione e all'inclusione che favoriscono la partecipazione e l'incontro con la società. Obiettivo di fondo è la garanzia di un'integrazione e inclusione efficaci, ma anche l'accesso ai diritti. Oltre ai diritti di base, come l'accesso ai servizi di ogni ordine e grado, viene riconosciuta importanza dei benefici derivanti dalla possibilità di usufruire delle nuove tecnologie e degli strumenti digitali, dalla prevenzione e dal contrasto alle discriminazioni, dai processi di partecipazione e cittadinanza attiva e, infine, dalla comunicazione istituzionale e dalla sensibilizzazione. Infine, il Piano insiste sui meccanismi in essere e da promuovere per l'implementazione, il monitoraggio e la valutazione del Piano stesso.



## 3.2 RICHIESTA E CONCESSIONE DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

A fronte dell'incremento degli sbarchi e degli attraversamenti delle frontiere terrestri, nel corso dell'ultimo

anno sono cresciute anche le domande di protezione internazionale presentate al nostro Paese.

**Nel 2022 le richieste di protezione internazionale sono state 84.289**, presentate prevalentemente da uomini (67.961, contro 16.328 donne) e con una crescita significativa (+ 57,63%) rispetto al 2021, dove le domande totali sono state 53.609, e ancora più netta (+212,61%) rispetto al 2020 dove, a causa della pandemia COVID19 e alla chiusura dei confini nazionali le richieste di protezione presentate erano state solo 26.963.

Per quanto riguarda invece gli esiti delle domande esaminate nel corso del 2022 si rileva una prevalenza di dinieghi (pari al 56 % delle istanze valutate). Per quanto riguarda invece le domande che hanno ottenuto un esito positivo queste si sono viste riconoscere una protezione speciale nel 19% dei casi, la protezione sussidiaria nel 12% dei casi e l'asilo per quanto riguarda il restante 13%<sup>35</sup>.

Un fattore cruciale per una corretta gestione dell'accoglienza dei titolari di protezione internazionale è la **celerità e puntualità delle pratiche di riconoscimento dei rifugiati**, anche attraverso lo sviluppo di sistemi Informatici che possano supportare gli uffici adibiti alla gestione dei singoli casi. A tal fine, grazie al Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020, sono stati finanziati alcuni progetti realizzati direttamente dalle Direzioni Centrali del Ministero dell'Interno. In particolare, si segnalano:

- il progetto S.IN.D.A.C.A. "Sistema Informativo di Documentazione delle Audizioni delle Commissioni di Asilo" della Commissione Nazionale del Diritto di Asilo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, avviato a giugno 2016, si concluderà il 31 dicembre 2023. Nell'ambito del progetto è in corso di sviluppo un sistema per la trascrizione automatica, puntuale e fedele dell'esame individuale dei richiedenti asilo, avvalendosi di apparati di videoregistrazione e di riconoscimento automatico del parlato, anche definiti sistemi *ASR - Automated Speech Recognition*.

- il progetto SISAMI "Sistema Informatico Servizi dell'Asilo, della Migrazione e dell'Integrazione" del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, avviato a settembre 2016 con l'obiettivo di implementare un sistema informatico in grado rispondere pienamente alle proprie esigenze conoscitive. Le attività in corso di realizzazione riguardano: lo sviluppo di funzionalità specifiche e il conseguente completamento della copertura applicativa dei sistemi informativi dell'Asilo attualmente esistenti, la realizzazione della loro maggiore integrazione e la progettazione e lo sviluppo di un sistema di monitoraggio e controllo dei servizi che vengono erogati agli stranieri. Il progetto si è concluso il 28 febbraio 2022.
- il progetto I.S.IDE "Immediato Supporto all'IDEntificazione e registrazione dei richiedenti protezione internazionale presso gli Uffici di Polizia di Frontiera e gli Uffici Immigrazione delle Questure, Ministero dell'Interno" della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, avviato a novembre, si concluderà il 31 luglio 2023. L'obiettivo generale dell'intervento è quello di ottimizzare e velocizzare le procedure relative alle richieste di protezione internazionale dalla fase di rilevazione delle impronte digitali e di formalizzazione della domanda di protezione internazionale fino al rilascio del relativo permesso di soggiorno. Nello specifico, il progetto fornirà sostegno agli Uffici di Polizia nella gestione dei flussi migratori misti in arrivo alle frontiere marittime e terrestri, attraverso il meccanismo coordinato e standardizzato di mediazione linguistico-interculturale di OIM Italia. I benefici immediati e di medio periodo saranno riscontrabili nella velocizzazione della trattazione dei casi di protezione internazionale e della registrazione dei migranti in arrivo in frontiera, nonché nello snellimento delle procedure di trasferimento dei migranti dai punti di sbarco alle successive destinazioni.



### 3.3 ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE

Un ruolo centrale è assegnato alla disciplina dell'accoglienza. Quest'ultima, infatti, si rivela cruciale nell'assicurare un tenore di vita dignitoso durante tutto il corso della procedura e promuovere l'integrazione nel territorio nazionale, in caso di riconoscimento di una qualche forma di protezione.

La programmazione e la ripartizione dei posti da destinare all'accoglienza sono definite dal Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'Interno. I criteri di ripartizione regionale sono fissati d'intesa con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. In base all'art. 16 del D.lgs 142/2015 il Tavolo predispone il Piano nazionale per l'accoglienza, che è poi attuato sul piano regionale dai tavoli di coordinamento insediati presso le Prefetture.

Il sistema di accoglienza italiano è articolato su due livelli.

Le funzioni di prima assistenza e identificazione sono espletate presso i centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata, secondo la programmazione e i criteri individuati dal menzionato Tavolo di coordinamento nazionale e dai Tavoli di coordinamento regionale, che tengono conto, ai fini della migliore gestione, delle esigenze di contenimento della capienza massima. **L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale è assicurata, nei limiti dei posti disponibili, nelle strutture del Sistema di accoglienza e integrazione**<sup>36</sup>.

Come accennato, **nel corso del 2022 il sistema di accoglienza italiano ha subito una forte pressione a causa dell'ingresso dei cittadini ucraini in fuga dal conflitto** (per approfondimenti sul tema si rimanda al capitolo 3). La risposta è giunta repentina e ha previsto, tra le altre misure, un costante potenziamento del numero di posti della prima e della seconda accoglienza

<sup>35</sup> EUROSTAT, EU granted protection, 2022.

<sup>36</sup> Di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39) (c.d. seconda accoglienza).

attraverso la prosecuzione di progettualità già in essere ed il finanziamento di nuove proposte.

Al riguardo, il 19 gennaio 2022, il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno ha pubblicato il Decreto di finanziamento n. 1.415 con il quale sono stati ammessi a finanziamento 723 posti per la categoria "ordinari" a valere sulle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo. Tale azione completa il finanziamento di complessivi 3000 posti anticipato con il finanziamento di 2.277 posti in data 21.12.2021.

Alla data del 31 dicembre 2022, la rete SAI contava 945 progetti in atto (di cui 687 per Ordinari, 217 per minori stranieri non accompagnati e 41 per persone affette da disagio mentale e bisognose di assistenza sanitaria specialistica e prolungata, la cosiddetta categoria DS-DM), per un totale di 44.511 posti di cui 12.391 destinati prioritariamente a beneficiari afgani e ucraini. Al riguardo, i progetti finanziati nel 2021 sono stati 2.277, mentre i restanti 10.114 riguardano il 2022. Si consideri che nel 2002, i progetti di accoglienza dell'attuale rete SAI (ex SPRAR) erano 59, con 1630 posti e 2193 persone accolte<sup>37</sup>.

**Oltre all'incremento del numero dei posti, negli ultimi anni è stata prestata particolare attenzione alla presa in carico delle persone accolte e in particolare alle misure rivolte ai minori stranieri non accompagnati e ai più fragili** (si veda cap 6). A titolo di esempio, si evidenzia in questa sede il Protocollo di intesa triennale siglato il 16 maggio 2022 dal Ministero dell'Interno e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con le parti sociali del settore delle costruzioni. Obiettivo specifico è la facilitazione dei processi inclusivi, utili a rispondere all'accresciuto fabbisogno di manodopera del settore edile, attraverso l'offerta di percorsi di formazione nelle scuole edili, coordinate dall'ente paritetico FORMEDIL, ed esperienze sul campo tramite tirocini presso le imprese associate alle sigle firmatarie ad almeno 3 mila tra richiedenti e titolari di protezione internazionale o temporanea, titolari di protezione speciale, minori stranieri non accompagnati in transizione verso l'età adulta ed ex minori stranieri non accompagnati individuati nel sistema pubblico di accoglienza.

**La qualità dei servizi offerti nei centri di accoglienza viene garantita attraverso attività di valutazione costanti.** Al fine di agevolare lo svolgimento dell'attività di monitoraggio da parte delle Prefetture, il Ministero dell'Interno ha avviato la realizzazione di un applicativo informatico per lo svolgimento delle visite di controllo delle strutture. Lo strumento è composto da cinque questionari (rispettivamente per Centri Collettivi e Singole Unità Abitative, Hotspot, CPR e CAS per minori non accompagnati), compilabili in formato digitale, che hanno la funzione di guidare, attraverso una serie di indicatori, l'attività di valutazione della qualità della gestione dei servizi e dei beni erogati nei centri di accoglienza. Con circolare n. 25215 del 27 agosto 2021, è stata avviata una fase sperimentale, con il coinvolgimento di 11 Prefetture pilota (Bologna, Firenze, La Spezia, Napoli, Pisa, Roma, Teramo, Torino, Trieste, Venezia, Milano). All'esito della fase sperimentale, anche alla luce delle osservazioni che sono state formulate dalle Prefetture coinvolte, sia

in termini di utilità dello strumento sia di suggerimenti e modifiche dal punto di vista tecnico e contenutistico, è stato successivamente sviluppato l'applicativo SMAcc (Sistema Monitoraggio Accoglienza) (Ministero Interno, Relazione sulla Performance 2021). Nel corso del 2022, inoltre, sono state adottate indicazioni operative sul lancio di questo strumento a supporto delle Prefetture per l'attività di monitoraggio e controllo dei centri di accoglienza indirizzato ad agevolare, standardizzare e intensificare l'attività di controllo svolta al fine di verificare la conformità della gestione dei centri alle previsioni normative e contrattuali. I centri oggetto di monitoraggio sono gli *Hotspot*, i centri CAS e CARA, i CAS per minori stranieri non accompagnati e i CPR. Inoltre, sono state diramate le "Linee guida sul monitoraggio delle condizioni e dei servizi di accoglienza" redatte con il supporto di EUAA e in collaborazione con UNHCR e OIM, al fine di fornire una guida pratica all'attività di monitoraggio.

Sempre nel 2022, l'attenzione è stata posta sulla permanenza dei migranti, comprese le persone richiedenti protezione internazionale nei centri di permanenza e rimpatri. La direttiva del 19 maggio 2022 "*recante i criteri per l'organizzazione dei centri di permanenza e rimpatri previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, N. 286 1. e successive modificazioni,*" regolando il trattenimento delle persone nei suddetti centri, ha previsto indicazioni specifiche per chi ha fatto domanda di protezione. Per un approfondimento sul tema si rimanda al capitolo 12.

**Un importante ruolo nell'implementazione delle politiche nazionali di integrazione è ricoperto dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020.**

Per assicurare l'effettivo inserimento dei rifugiati nel tessuto sociale italiano è essenziale, al momento dell'uscita dai centri di accoglienza, **assicurare loro percorsi di accompagnamento all'autonomia socioeconomica.** Completare, rafforzare ed integrare il processo di autonomia, già avviato nei circuiti di accoglienza, rappresenta un inizio concreto verso la piena integrazione ed indipendenza.

Per rispondere ai fabbisogni territoriali ed assicurare una risposta organica a livello nazionale, grazie al Fondo Asilo Migrazione e Integrazione, sono stati finanziati 30 progetti dell'importo complessivo di € 24.104.986,77.

I progetti, avviati nel 2019, si concluderanno ad aprile 2023 e prevedono l'attivazione di percorsi di empowerment, con l'erogazione di servizi di sostegno all'inserimento abitativo, lavorativo e socio-culturale.

Attraverso tali interventi viene pertanto assicurata una presa in carico organica dei rifugiati, erogando servizi personalizzati ed individualizzati attraverso la stesura di un Piano Individuale di inserimento socio-economico, per avviare un percorso a 360° verso l'autonomia e l'inserimento nella società.

Al 31 dicembre 2022, gli interventi hanno consentito la presa in carico di 4.705 titolari di protezione internazionale attraverso piani individuali. In particolare, 2.529 di essi hanno beneficiato di un supporto all'inserimento abitativo, 3.059 all'inserimento lavorativo e 2.985 all'inserimento socioculturale.

37 Atlante SAI, 2021.).

Nel 2018, l'Autorità Delegata FAMI ha altresì avviato il progetto PUOI – Protezione Unita a Obiettivo Integrazione, a titolarità di ANPAL Servizi S.p.A., finalizzato a **promuovere l'inserimento socio-lavorativo di titolari di protezione internazionale e umanitaria**. Il progetto, conclusosi a fine giugno 2022 e con una dotazione finanziaria pari a € 9.577.718,92, ha avuto come obiettivo la realizzazione di percorsi di politica attiva del lavoro con il coinvolgimento degli operatori pubblici e privati del mercato del lavoro. I percorsi hanno previsto l'accesso a una serie di servizi integrati per l'inserimento socio-lavorativo finanziati tramite il FAMI che includono, fra gli altri, i servizi di tutoraggio, orientamento e accompagnamento alla ricerca di lavoro, il bilancio e l'attestazione delle competenze, e a un tirocinio extracurricolare di 6 mesi finanziato dal Fondo Sociale Europeo.

In totale, sono stati attivati 3.734 percorsi di politica attiva a fronte di 4.944 domande pervenute. Nel complesso sono state erogate 81.296 ore di orientamento da parte dell'ente proponente a cittadini di Paesi terzi e 24.416 ore di orientamento erogate da parte dell'ente ospitante. Si sono altresì svolti 18 incontri informativi rivolti agli operatori su metodologie specifiche e strumenti comuni sul tema dell'inserimento socio-lavorativo e 18 focus-group con soggetti pubblici e privati coinvolti per lo scambio di esperienze relative alle procedure e metodologie adottate.

**Anche il supporto sanitario è stato un focus rilevante del FAMI in linea con la politica italiana di rispetto e cura della persona.** Fin dai primi momenti successivi agli sbarchi, la salute delle persone viene, infatti, garantita attraverso screen sanitari specifici. La stessa attenzione viene rivolta anche all'accesso ai servizi sanitari considerato anch'esso un importante indicatore

del livello di integrazione dei migranti. Questi ultimi sono spesso svantaggiati a causa delle difficoltà di tipo linguistico, di comprensione di diversi codici culturali e organizzativi ed infine anche ad una diversa percezione del rischio/malattia. Tra le diverse misure finanziate dal FAMI nel 2022, si evidenzia la seconda edizione del progetto *I.C.A.R.E. - Integration and Community Care for Asylum and Refugees in Emergency (I.C.A.R.E 2)*. Si tratta di un'esperienza a valenza nazionale, promossa dalla Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con la Regione Lazio, Sicilia e Toscana. Alla base delle idee progettuali si colloca la volontà di migliorare la fase di accesso ai Servizi Sanitari Territoriali per i titolari o richiedenti di protezione internazionale e casi speciali, attraverso misure omogenee e di sistema in grado di dare risposte concrete ed efficaci ai fabbisogni sanitari delle persone. Nello specifico, l'attenzione viene rivolta verso situazioni di criticità proprie della seconda accoglienza. Beneficiari di I.C.A.R.E.-2 sono 800 operatori dei servizi sanitari e 120 operatori del privato sociale e organizzazioni della società civile. Le azioni principali riguardano la governance e la diffusione del modello di intervento tra varie regioni rafforzando la rete territoriale; la creazione di un hub nazionale per centralizzare, attraverso una piattaforma web e azioni sinergiche per la didattica e l'informazione, il materiale informativo sull'accesso dei migranti ai servizi sanitari; il rafforzamento di equipe multiprofessionali che possano mettere in atto azioni di prossimità e attività cliniche per i migranti, unitamente ad attività di mediazione culturale; lo sviluppo delle conoscenze e delle capacità assistenziali grazie alle sessioni di formazione nazionale e regionale, con la partecipazione dei mediatori transculturali in ambito sanitario, e lo scambio di esperienza e buone prassi.



### 3.4 RICOLLOCAZIONE, REINSEDIAMENTO E INGRESSI SICURI

L'Italia ha partecipato, in qualità di Stato beneficiario, all'implementazione del meccanismo volontario di solidarietà basato sulla Dichiarazione sulla solidarietà adottata il 22 giugno 2022. In tale data, alla presenza della Commissione europea, Stati membri e Stati terzi associati (Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Germania, Grecia, Spagna, Finlandia, Francia, Croazia, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein) hanno adottato un meccanismo di solidarietà volontaria, sotto forma di ricollocazione o di altri contributi, in particolare di natura finanziaria. L'impronta volontaria del meccanismo consente agli Stati membri di avere un discreto margine decisionale sulla natura e sull'importo dei rispettivi impegni. Tuttavia, la dichiarazione prevede che, al fine di garantire la prevedibilità del meccanismo, debbano essere rispettati alcuni criteri nella scelta delle operazioni di ricollocamento da attuare. Tra questi, di garantire la priorità alle persone più vulnerabili e agli Stati membri interessati dagli sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso lungo la rotta del Mediterraneo e dell'Atlantico occidentale. La dichiarazione prevede altresì un volume annuale totale di ricollocazione e che ciascuno Stato sia chiamato a presentare il proprio

impegno alla ricollocazione in base alla rispettiva popolazione e al proprio PIL. Anche rispetto alla partecipazione attraverso contributi differenti dalla ricollocazione, la Dichiarazione prevede una serie di criteri da rispettare. Senza entrare nei dettagli, si sottolinea che, oltre ad avere una finalità di governo di tali procedure, le sopraccitate indicazioni in merito ai contributi "altri" sono mirate a rendere il ricollocamento la misura da preferire.

Nel corso del 2022 sono stati ricollocati 208 persone in base al Nuovo Meccanismo di Solidarietà sopra descritto. La Germania ha accolto 165 migranti (di cui 14 minori), la Francia 38 (di cui 2 minori), il Lussemburgo 5 (3 minori). Altre 21 persone (di cui 4 minori) sono partite per l'Irlanda e 26 (di cui 1 minore) per il Portogallo in base all'Accordo di Malta.

Oltre alle misure di ricollocamento, nel corso del 2022 l'Italia ha implementato le misure previste nel Programma Nazionale di Reinsediamento trasferendo in Italia 62 richiedenti protezione internazionale, di cui 58 dal Libano e 4 dalla Libia.

Per quanto riguarda i trasferimenti in applicazione del Regolamento di Dublino si precisa che, nel 2022, a fronte di 27.928 richieste di presa/ripresa in carico

pervenute all'Italia da parte degli altri Stati membri, sono stati effettuati 2.331 trasferimenti. Nel settore "out-going" sono state inviate 5.315 richieste di presa/ripresa in carico agli altri Stati membri e sono stati effettuati 65 trasferimenti (dati ancora in fase di consolidamento).

Per fronteggiare il rischio che i migranti intraprendano viaggi pericolosi, sono state promosse specifiche iniziative. Tra queste un ruolo di rilievo viene riconosciuto ai corridoi umanitari. Al riguardo, nell'ambito del Protocollo corridoi umanitari – evacuazioni dall'Afghanistan, siglato a novembre 2021 con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, la Conferenza Episcopale Italiana, la Comunità di S. Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche, la Tavola Valdese, ARCI, INMP, OIM e UNHCR, il Ministero dell'Interno ha offerto un canale di ingresso sicuro a 479 cittadini afgani provenienti da Pakistan e Iran. Allo stesso modo a novembre 2022 si è concluso il Protocollo di evacuazione dalla Libia siglato ad aprile 2021 con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, la Comunità di S. Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche, la Tavola Valdese, e UNHCR, finalizzato al trasferimento in Italia di 389 persone vulnerabili in evidente bisogno di protezione internazionale. Infine, nell'ambito degli altri protocolli di corridoi umanitari vigenti, sono state trasferite in Italia 379 persone in evidente bisogno di

protezione internazionale (290 dal Libano, 46 dalla Giordania, 42 dal Libano e 1 dal Niger).

A conferma della intenzione politica di supportare gli ingressi in sicurezza, a ottobre 2022 il Ministero dell'Interno ha rinnovato il proprio impegno per il 2023 prevedendo il reinsediamento di 500 persone e l'ammissione tramite canale umanitario di 850 persone. Tali azioni contribuiscono attivamente all'obiettivo europeo di promozione di percorsi legali di protezione nell'Unione europea come rappresentato nella Raccomandazione COM (2020) 6467 finale del 23 settembre 2020.

Accanto a ciò, sempre nel mese di ottobre, il Ministero dell'Interno ha siglato un nuovo protocollo di Corridoi Umanitari da Etiopia, Giordania e Niger con il Ministero degli Affari Esteri, la Conferenza Episcopale Italiana e la Comunità di S. Egidio, per l'ingresso di 600 persone in evidente bisogno di protezione internazionale. Tali misure saranno attuate entro 24 mesi dal primo arrivo.

Nel 2022 sono inoltre continuate le operazioni di esfiltrazione da paesi limitrofi dell'Afghanistan organizzate dal Ministero della Difesa, in collaborazione con il Ministero dell'Interno e con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale. Nel corso dell'anno sono stati trasferiti in Italia 725 cittadini afgani, soprattutto ex collaboratori della Difesa, insieme ai loro familiari.

# 4. MINORI STRANIERI E ALTRI GRUPPI VULNERABILI



## INTRODUZIONE

Il presente capitolo intende offrire una panoramica degli sviluppi verificatisi sul piano nazionale nel corso del 2022, con riferimento all'accoglienza e integrazione dei minori stranieri, in particolare non accompagnati e degli altri gruppi vulnerabili di cittadini di paesi terzi.

Mentre la definizione dei primi può essere ricavata agevolmente dal piano normativo<sup>38</sup>, la seconda categoria di destinatari delle misure del governo italiano è più complessa e deve intendersi in senso ampio come comprensiva, quanto meno, dei soggetti elencati all'art. 19, 2 bis del Testo unico in materia di immigrazione (T.U.I.). La norma comprende, oltre ai minori, anche le persone affette da disabilità, gli anziani, i componenti di famiglie monoparentali con figli minori e le vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali.

La scelta di destinare un capitolo del rapporto a questi soggetti riflette la particolare attenzione di cui gli stessi beneficiano nell'ordinamento e che discende tanto da obblighi internazionali quanto costituzionali dello stato italiano. **Nel nostro paese, infatti, i minori stranieri e gli altri gruppi di soggetti vulnerabili sono destinatari di una serie di garanzie specifiche, appositamente previste al fine di identificare tempestivamente le fragilità e supportare la loro integrazione attraverso misure mirate, che tengano conto delle loro particolari esigenze.**

Tale approccio ha richiesto e richiede un notevole impegno di coordinamento multi-istituzionale e multi-agenzia, con il ruolo fondamentale del Ministero dell'Interno e del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, che si è significativamente rafforzato negli ultimi anni e che si intende ulteriormente consolidare anche mediante le azioni sviluppate sul piano nazionale nell'ambito del FAMI.



## 4.1 MINORI STRANIERI

L'espressione minore straniero vale a identificare tutti soggetti minori di 18 anni con cittadinanza diversa da quella italiana. A questi ultimi, a prescindere dalla condizione di regolarità o meno del soggiorno sul territorio nazionale sono riconosciute le garanzie previste dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989 che sancisce il dovere di **tenere in prioritaria considerazione il superiore interesse dei minori in tutte le decisioni adottate nei loro confronti.**

Il minore straniero in quanto tale non è destinatario di una disciplina specificamente dedicata, piuttosto le disposizioni applicabili si ricavano all'interno dei vari atti che disciplinano l'ingresso e il soggiorno sul territorio nazionale dei cittadini di paesi terzi, in primo luogo il testo unico sull'immigrazione e i decreti legislativi di recepimento delle direttive europee in materia di asilo.

Il T.U.I. oltre a contenere alcune disposizioni specifiche con riferimento al tipo di permesso riconoscibile ai minori stranieri presenti sul territorio italiano e ai familiari che

possono essere autorizzati a permanere sul territorio per prestargli assistenza, fissa anche importanti principi quanto all'accesso all'istruzione e alla assistenza sanitaria. Le specifiche misure e i progetti realizzati in tale ambito sono affrontati nei paragrafi successivi.

### 4.1.1 ACCESSO ALL'ISTRUZIONE

**Tutti i minori stranieri hanno diritto ad essere iscritti alla scuola di ogni ordine e grado.** L'iscrizione può avvenire in qualunque periodo dell'anno, a parità di condizioni con i cittadini italiani. Nei confronti dei minori di età compresa nella fascia di istruzione obbligatoria, è prevista l'iscrizione alla classe della corrispondente età anagrafica, salvo diversa deliberazione da parte del Collegio docenti.

**L'accesso effettivo al sistema scolastico svolge infatti un ruolo cruciale nell'integrazione degli alunni stranieri** ed è per questa ragione oggetto di attenzione nel contesto di un più ampio monitoraggio dell'integrazione

degli alunni con background migratorio nelle scuole, condotto dall'Osservatorio per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale, operante in seno al Ministero dell'istruzione e del merito, appositamente istituito.

Tale organismo ha pubblicato il 17 marzo 2023 il documento *"Orientamenti interculturali. Idee e proposte per l'integrazione degli alunni e delle alunne provenienti da contesti migratori"* nel quale si evidenzia la diminuzione degli alunni italiani, centomila in meno nell'anno scolastico 2019/2020, a fronte dell'aumento degli studenti delle seconde generazioni: i figli di immigrati che sono nati e cresciuti in Italia rappresentano più del 65% dei quasi 900.000 alunni provenienti da contesti migratori.

Nel lavoro si formulano suggerimenti operativi per l'applicazione della l. 92 del 2019 "Introduzione all'insegnamento dell'educazione civica", in particolare nell'ottica di contemperare esercizio dei diritti e rispetto dei doveri della società di cui si fa parte. Più nello specifico, nel documento viene richiamata l'attenzione sul fatto che la ridotta frequenza della scuola per l'infanzia e in generale dei servizi educativi dagli 0 ai 6 anni, rallenta e condiziona l'integrazione sociale e linguistica di bambini e bambine che provengono da contesti migratori.

Con riferimento più ampio alle attività volte a favorire l'integrazione dei minori attraverso attività di istruzione e culturali in genere, nel corso del 2022 si è tenuto anche un seminario nazionale organizzato dal CoNNGI, la rete di associazioni di giovani con background migratorio, dedicato alla **cultura come strumento di coesione e promozione sociale**. Testimonianze, performance, scambi di punti di vista e proposte hanno sottolineato l'importanza del dialogo fra nuove generazioni e istituzioni. L'evento è stato promosso in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'associazione territoriale del CoNNGI Ubuntu - Nuove generazioni italiane, con il supporto dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), e vari enti territoriali.

L'8 aprile 2022 è stato pubblicato, dall'allora Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca, il Decreto Dipartimentale n. 830, per la realizzazione di uno studio conoscitivo sull'accesso all'istruzione dei minori stranieri non accompagnati, da diffondere tramite sito web ed eventuale pubblicazione a stampa, nell'ambito del progetto "Alfabetizzazione linguistica e accesso all'istruzione per MSNA - ALI MSNA 2° Volo" a valere sulle misure emergenziali del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020.

Infine, anche per il 2022, la Direzione generale per lo studente, l'inclusione e l'orientamento scolastico del Ministero dell'Istruzione, ha pubblicato le modalità di accesso alle risorse del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020, al fine di **coinvolgere maggiormente i minori stranieri non accompagnati attraverso l'attivazione di partenariati fra reti di scuole, centri di accoglienza, istituzioni pubbliche e altri attori dei rispettivi territori**.

Nel corso del 2022 sono proseguite le attività dei progetti, avviati nel 2018 sull'avviso IMPACT, meglio illustrate al capitolo / del presente rapporto, la cui prima azione è dedicata alla *Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali*, è finalizzata a promuovere l'inclusione sociale di minori e giovani stranieri, anche di

seconda generazione; contrastare la dispersione scolastica, fronteggiare i gap di rendimento. In tale ambito sono stati erogati i seguenti servizi:

- interventi di rafforzamento dell'offerta formativa in materia di insegnamento della lingua italiana
- percorsi di sensibilizzazione ai temi dell'integrazione e contrasto alla discriminazione in ambito scolastico
- interventi di prevenzione dell'insuccesso e del ritardo scolastico degli alunni e studenti stranieri
- interventi volti a ridurre i processi di dispersione scolastica e formativa e a favorire i processi di inclusione degli studenti, soprattutto nel passaggio tra i cicli scolastici
- interventi di promozione del coinvolgimento attivo delle famiglie di migranti alla vita scolastica
- interventi di valorizzazione dell'identità culturale e delle esperienze di peer education.

Al 31 dicembre 2022, sono stati coinvolti nelle attività di progetto **33.405 giovani di Paesi terzi**.

#### 4.1.2 ASSISTENZA SANITARIA

Per quanto concerne l'assistenza sanitaria, invece, **tutti i minori stranieri hanno diritto all'iscrizione al sistema sanitario nazionale, al pediatra di base sino ai 14 anni e al medico di medicina generale dai 14 ai 18 anni**.

Gli stessi, inclusi quelli non accompagnati, sono ammessi dagli 0 ai 6 anni alle cure sanitarie gratuite, a parità di condizioni con il cittadino italiano. Come meglio esplicitato nel capitolo 11, nel corso del 2022 sono state adottate alcune iniziative volte a garantire migliore e più uniforme attuazione del quadro normativo al fine di **garantire pienamente la tutela della salute dei minori, a prescindere dalla condizione di soggiorno degli stessi**. Più in generale la strategia intrapresa nell'ambito del FAMI per gli interventi di tutela della salute dei minori si inserisce in quella più ampia mirante ad attivare un sistema integrato per la presa in carico da parte del Sistema Sanitario Nazionale dei migranti in condizioni di vulnerabilità. Tale sistema prevede l'individuazione delle fragilità, l'attivazione di reti per portare queste ultime a conoscenza del SSN e favorirne la tempestiva presa in carico. Tra i progetti realizzati i servizi attivati per i minori stranieri prevedono la presa in carico psicologica e sociosanitaria integrata, con la collaborazione sinergica tra il servizio sanitario pubblico, il privato sociale, i pediatri di base, i medici di base e le strutture di accoglienza accreditate.

#### 4.1.3 PREVENZIONE E CONTRASTO DELLE VIOLENZE A DANNO DI MINORI STRANIERI

**La condizione di maggiore fragilità sperimentata dai minori stranieri, legata sia al vissuto migratorio sia alla precarietà del contesto di riferimento, li rende maggiormente esposti a forme di maltrattamento.**

Per questo sono stati finanziati a valere sul Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020, 15 progetti volti al rafforzamento della prevenzione e al contrasto alla violenza (fisica, psicologica, di genere, sessuale, assistita, patologia delle cure) a loro danno, per un importo

complessivo di € 8.678.403,59. I progetti sono stati avviati nel corso del 2021. Gli otto progetti ancora in corso si concluderanno entro il 30 giugno 2023.

Nello specifico, le progettualità hanno come obiettivo, **il rafforzamento delle reti territoriali** a supporto dei servizi di emersione e presa in carico dei minori vittime o potenziali vittime di violenza e delle rispettive famiglie, **la definizione di protocolli operativi per l'emersione e la presa in carico** di minori vittime o potenziali vittime di violenza, nonché **l'informazione e la formazione in**

**chiave interculturale degli operatori** impegnati nei vari settori della tutela dei minori e l'attivazione di interventi sperimentali a supporto dei minori stranieri vittime o potenziali vittime di violenza.

Al 31 dicembre 2022, sono stati attivati e/o potenziati 282 servizi per i minori stranieri vittime o potenziali vittime di violenza e rispettive famiglie e sono 2134 gli operatori pubblici formati sulla prevenzione e il contrasto alla violenza a danno di minori stranieri.



## 4.2 I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI. INQUADRAMENTO

Con l'espressione "**minore straniero non accompagnato (MSNA)**" si fa riferimento al minore di anni diciotto, cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea o apolide, che si trova per qualsiasi causa nel territorio nazionale, **privo di assistenza e rappresentanza legale da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili**.

Nel nostro ordinamento la tutela e la protezione dei minori stranieri non accompagnati sono assicurate da molteplici disposizioni, tra le quali principalmente il Testo unico in materia di immigrazione (D.Lgs. n. 286/1998), il relativo regolamento di attuazione (D.P.R. n. 394/1999); il regolamento 535/1999 concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, le cui competenze dal 2012 sono state trasferite alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il D. Lgs 142/2015 riguardante le norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

**L'Italia, inoltre, è l'unico paese Europeo che nel 2017, con l'approvazione della legge n. 47, la c.d. legge Zampa, si è dotato di una normativa specificamente rivolta ai minori stranieri non accompagnati rafforzando ulteriormente gli strumenti di tutela riconosciuti dall'ordinamento italiano in loro favore.**

Le innovazioni apportate sono diverse, in particolare sono stati introdotti il divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei MSNA, un sistema di tutela volontaria, salutato come una best practice a livello UE ed è stato istituito presso la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione il Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati (SIM). Tale sistema permette, attraverso il censimento della presenza dei MSNA sul territorio italiano, di monitorarne gli spostamenti con riferimento al collocamento in accoglienza e la presa in carico da parte dei servizi sociali territorialmente competenti e di gestire i dati relativi alla loro anagrafica. La legge Zampa è inoltre intervenuta sulla tipologia di permessi rilasciabili ai minori stranieri non accompagnati e sulle modalità di accertamento dell'età degli stessi oltre che sulle specifiche condizioni di accoglienza che devono essere loro garantite.

### 4.2.1 LE RECENTI EVOLUZIONI DEGLI ARRIVI VIA MARE E DEI RITROVAMENTI SUL TERRITORIO, DELLE RICHIESTE DI ASILO E IN TEMA DI ALLONTANAMENTI E RICONGIUNGIMENTI FAMILIARI

**Al 31 dicembre 2022, è stato censito l'ingresso in Italia di 20.089 minori stranieri non accompagnati<sup>39</sup>.** Si tratta di un numero decisamente più elevato di quello osservato al 31 dicembre 2021 (quando la presenza complessiva di minori stranieri ammontava a 12.284 unità) e che **risente dello scoppio del conflitto in Ucraina**.

Quest'ultimo ha inciso notevolmente sull'afflusso di tali soggetti, in particolar modo nel primo semestre, quando sono stati accolti in Italia 5.392 minori provenienti dal territorio ucraino. Il maggior numero di ingressi è stato registrato nel mese di marzo, quando si è toccato il picco di 3.840 minori in arrivo, di cui 2.993 di provenienza dall'Ucraina. Il conflitto ha inoltre inciso anche sulle modalità di ingresso: per i primi 5 mesi dell'anno, i ritrovamenti sul territorio sono stati infatti prevalenti rispetto agli arrivi via mare.

Nel secondo semestre del 2022, il flusso di minori dall'Ucraina si è ridotto fortemente, attestandosi a 734 minori, mentre sono ripresi gli arrivi dall'Egitto, dalla Tunisia e dall'Afghanistan. In questo periodo si è assistito anche ad un mutamento nella modalità di ingresso prevalente, che è tornata ad essere quella degli sbarchi. Sono quasi 13mila i minori arrivati in Italia nel 2022 via mare e rappresentano il 45% del totale dei minori censiti nell'anno come nuovi ingressi. Se si considera, però, solo il secondo semestre del 2022, la quota degli arrivi via mare diventa prevalente e rappresenta il 58,7% del totale degli ingressi del semestre.

I ritrovamenti sul territorio italiano, compresi quelli effettuati negli scali aeroportuali e marittimi e nei valichi terrestri, sono stati nel 2022 circa 15.500, pari al 55% del totale. La maggior parte di questi ingressi sono avvenuti nel primo semestre: quasi 9.500 minori, pari al

39 La Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali pubblica report mensili relativi alle presenze dei MSNA sul territorio e semestrali d'approfondimento disponibili al seguente link <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>



61% del totale degli ingressi avvenuti con tale modalità. Nel secondo semestre i ritrovamenti sul territorio sono scesi a quota 6mila e rappresentano il 41,3% del totale degli ingressi del semestre.

Le principali caratteristiche demografiche della popolazione dei minori che ha fatto ingresso nella seconda parte dell'anno sono molto simili a quelle registrate nei semestri precedenti alla crisi in Ucraina. La componente maschile risulta prevalente e rappresenta l'85% del totale. Rispetto al semestre precedente il dato relativo alla presenza maschile risulta aumentato di 10 punti percentuali che era pari al 73,6%.

Nel 2022, i minori di età superiore ai 16 anni rappresentano i due terzi del totale dei nuovi entrati. Nel secondo semestre, i minori con un'età compresa tra 16 e 18 anni sono saliti al 72,8% del totale dei nuovi ingressi, rispetto al 51% del primo semestre del 2022.

**L'aumento degli ingressi di minori stranieri non è stato seguito da un analogo aumento nell'ammontare delle domande di protezione internazionale presentate**, che nel 2022 sono state in totale 1.661 a fronte delle 3.373 del 2021. La maggior parte delle domande di protezione internazionale è stata registrata nel corso del secondo semestre, quando sono state formalizzate 898 istanze, mentre nel primo semestre, caratterizzato come detto dalla presenza di minori sfollati dall'Ucraina, le domande sono state 763. In merito alla cittadinanza, il continente africano si conferma la principale area di provenienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (d'ora in avanti MSNARA) con circa il 50% dei richiedenti protezione. Il primo Paese di origine è l'Egitto, (16%) seguito dal Pakistan (14,7%), dal Gambia (9,2%), dal Bangladesh (9,1%) e dalla Somalia (6,7%). Il dato relativo al genere evidenzia la netta prevalenza della componente maschile (93% del totale). Per quanto riguarda le fasce di età, si riscontra che la quasi totalità dei minori richiedenti protezione internazionale ha un'età superiore ai 14 anni (99%). In riferimento alle tipologie di decisioni adottate dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale nel corso del 2022 nei confronti dei MSNARA, il 67% ha avuto il riconoscimento di una qualche forma di protezione internazionale.

**Nel corso del 2022, il SIM ha registrato l'uscita dall'accoglienza per 19.723 minori stranieri non accompagnati.** Per oltre la metà dei casi (52%) la motivazione di uscita dal sistema è stato il compimento della maggiore età. L'altra motivazione, che riguarda il 38% dei casi di uscita di competenza dal SIM, è l'allontanamento per volontà del minore. Il rimanente 10% degli eventi di uscita è riferibile ad altri motivi quali l'affido, il rintraccio dei genitori o di adulti legalmente responsabili, il rimpatrio volontario assistito o il ricollocamento.

I minori che hanno abbandonato volontariamente il sistema di accoglienza nel 2022 sono stati 7.526. La composizione di tale gruppo di minori non si differenzia da quella dei minori in ingresso e neanche da quelli in accoglienza: si tratta, per il 96,8%, di minori di sesso maschile, con un'età superiore ai 16 anni nel 72% dei casi.

Le tre cittadinanze maggiormente rappresentate tra i minori che si sono allontanati volontariamente sono la

tunisina (22%), l'egiziana (21,8%) e l'afghana (18,4% del totale).

Tra gli allontanamenti volontari, coloro che hanno fatto ingresso nel 2022 sono oltre 6.500, pari all'87% del totale dei casi di allontanamento e pari al 23% del totale degli ingressi.

Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2022, le **pratiche di ricongiungimento familiare** avviate dall'Unità Dublin tra MSNA dimoranti in un altro Stato membro e i loro familiari residenti in Italia sono state 191. Di queste pratiche c.d. "di ricongiungimento *incoming*":

- 81 si sono concluse con l'accettazione;
- 47 con un rigetto definitivo;
- 60 sono ancora pendenti;
- 2 minori si sono auto-trasferiti in Italia;
- 1 minore si è reso irreperibile prima della conclusione della pratica.

Tra gli 81 minori per i quali l'Italia ha accolto la richiesta di ricongiungimento familiare, 8 sono ancora in attesa di trasferimento.

Nelle pratiche di ricongiungimento *incoming* si rileva una netta sproporzione di genere: su 191 MSNA coinvolti, solo 4 sono di sesso femminile, mentre 187 sono di sesso maschile.

Il Paese d'origine più rappresentato è il Pakistan, da cui provengono 75 minori, seguito dal Bangladesh con 73 minori – si tratta di richiedenti asilo che percorrono la "rotta balcanica" e che fanno il loro ingresso nell'"area Dublin" attraverso la frontiera orientale dell'Europa, in particolare dalla Grecia. Dei restanti minori, 30 provengono dalla Somalia, 9 dall'Afghanistan, uno dalla Nigeria, uno dalla Siria, uno dall'Egitto e uno dalla Sierra Leone.

Analizzando il grado di parentela fra i minori coinvolti nelle pratiche di ricongiungimento *incoming* e i rispettivi familiari residenti in Italia, si rileva che 107 minori hanno fatto domanda per essere ricongiunti con uno zio o una zia, 69 con un fratello o una sorella, 10 con un cugino o una cugina e 5 con il padre o la madre.

Nel corso del 2022, sono state avviate 4 pratiche c.d. "di ricongiungimento *outgoing*" di MSNA. 3 risultano ancora pendenti, mentre un minore si è reso irreperibile, prima che la domanda di presa in carico fosse inviata allo Stato membro (la Germania), in cui è presente uno zio del minore.

## 4.2.2 LE NOVITÀ LEGISLATIVE

In attuazione dell'art. 16 del Decreto legislativo 142/2015, il 4 marzo 2022 si è riunito per la prima volta il Tavolo dedicato al tema dei minori stranieri non accompagnati presso il Ministero dell'Interno.

Al fine di supportare i Comuni che offrono accoglienza ai minori stranieri non accompagnati, dal 1° luglio 2022 è stato **incrementato il contributo agli enti locali per l'accoglienza erogata in favore dei minori stranieri non accompagnati** da € 45 ad un massimo di € 60 pro die pro capite a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Con Circolare nr. 42833 del 14 novembre 2022, è stato

comunicato che dal 1° gennaio 2023 verrà incrementato il contributo agli enti locali per l'accoglienza erogata in favore dei MSNA, da € 60 ad un massimo di € 100 pro die pro capite, a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Per potenziare il sistema di seconda accoglienza della rete SAI dedicata ai MSNA, il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno ha pubblicato, nell'ottobre 2022, i Decreti di finanziamento con cui sono stati prorogati complessivamente 153 progetti SAI per MSNA, a valere sulle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo. In particolare, il Dipartimento ha pubblicato il Decreto di finanziamento n.37847 del 13.10.2022, per la prosecuzione per il triennio 2023-2025 di progetti già attivi a decorrere dal 01.01.2023 sino al 31.12.2025, a valere sulle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA), prorogando così 3.259 posti per i MSNA nella rete SAI. Il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione ha pubblicato inoltre il Decreto di finanziamento n. 39123 del 21.10.2022 con cui sono stati prorogati 76 progetti SAI per MSNA, finanziati con fondi FAMI, nel quadro della programmazione 2014-2020, di cui 45 autorizzati alla prosecuzione fino al 15 giugno 2023 e 31 oltre tale termine, ed entro il 31.12.23, mediante le risorse già erogate.

Nel mese di dicembre 2022 è entrato in vigore il "Regolamento recante misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" – DPR del 4 ottobre n.191. Il nuovo regolamento modifica e integra il regolamento attuativo del Testo Unico dell'Immigrazione, intervenendo sulla **disciplina dei permessi di soggiorno per i minori stranieri non accompagnati (MSNA) e della conversione dei permessi al raggiungimento della maggiore età**. Il nuovo regolamento prevede che il permesso di soggiorno per richiesta asilo può essere convertito, ai sensi dell'art. 32 del Testo Unico, anche dopo il raggiungimento della maggiore età, in caso di diniego della protezione internazionale. Il nuovo regolamento prevede anche il rilascio del permesso di soggiorno per integrazione al minore straniero non accompagnato in presenza di un decreto del tribunale per i minorenni di affidamento ai servizi sociali, per la durata fissata dall'autorità giudiziaria e comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età. Inoltre, ai minori titolari di un permesso di soggiorno per minore età ovvero per motivi familiari, pur nel rispetto delle previsioni in materia di lavoro minorile, può essere consentito lo svolgimento di attività lavorativa e formativa finalizzata all'accesso al lavoro. Riguardo alla conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età, il DPR n. 191 ribadisce il principio secondo il quale il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ai fini dell'emissione del parere, debba effettuare una valutazione caso per caso, che tenga conto della durata della permanenza del minore nel territorio nazionale, nonché dell'avvio di un percorso di integrazione.

Per quanto riguarda i **tutori volontari**, in data 8 agosto 2022 è stato pubblicato il Decreto Ministeriale relativo alla "Disciplina delle modalità dei rimborsi e degli interventi in favore dei tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati", che regola la procedura di rimborso in favore del datore di lavoro per i permessi di lavoro retribuiti per le ore di assenza del tutore

volontario, la procedura di rimborso per le spese sostenute dai tutori volontari e la procedura di rimborso di equa indennità che il tutore volontario potrà richiedere al Tribunale per i minorenni, a fronte di circostanze particolarmente complesse e onerose nel corso della tutela.

### 4.2.3 ACCOGLIENZA E CAPACITÀ RICETTIVA

Il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è definito dall'art. 19 del D. Lgs. n. 142/2015, così come modificato dalla Legge n. 47/2017. Quest'ultima ha sancito il principio per cui per i minori stranieri è necessario prevedere il collocamento in **strutture appositamente dedicate**.

Nell'assetto attuale, l'accoglienza è strutturata su due livelli, c.d. prima e seconda accoglienza.

Nello specifico, tra le strutture riservate alla **prima accoglienza** rientrano:

- le strutture governative ad alta specializzazione istituite ai sensi del D.Lgs. 142/2015, art. 19 co. 1, e finanziate con risorse del "Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020" (FAMI);
- le strutture ricettive temporanee attivate dai Prefetti ai sensi dell'art. 19, comma 3-bis del D.Lgs. 142/2015 (cosiddetti "Centri Accoglienza Straordinaria minori");
- le strutture di prima accoglienza accreditate/autorizzate dai Comuni o dalle Regioni;
- le strutture a carattere emergenziale e provvisorio.

Nella **seconda accoglienza** rientrano, invece, le strutture afferenti al Sistema Accoglienza e Integrazione (SAI) finanziate con il Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA), le strutture finanziate con risorse del FAMI e tutte le strutture di secondo livello accreditate/autorizzate a livello regionale o comunale, sovvenzionate attraverso un contributo ai Comuni a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Le strutture che al 31 dicembre 2022 ospitavano almeno un minore sono 1.533; di queste 136 erano dedicate alla prima accoglienza e ciascuna alloggiava mediamente 29 minori; le strutture dedicate alla seconda accoglienza erano invece 1.397, con un'accoglienza media di 7 minori ciascuna.

I MSNA accolti in strutture di prima accoglienza sono 1 su 5, mentre nelle strutture di seconda accoglienza sono presenti oltre il 50% circa del totale.

Tra le strutture di seconda accoglienza, le più diffuse sono le comunità socioeducative, pari al 35% del totale; seguono le comunità familiari (19%) e gli alloggi ad alta autonomia (15%). Il 69% delle strutture di seconda accoglienza ha un'autorizzazione di livello comunale, il rimanente 31% riguarda per la quasi totalità (28%) autorizzazioni di livello regionale e una piccola parte (3%) sono le strutture con autorizzazione ministeriale.

**Le strutture ricettive sono dislocate su tutto il territorio nazionale** e, in linea con i dati degli arrivi dei minori, le strutture di prima accoglienza sono maggiormente presenti in Sicilia, in Lombardia e in Emilia-Romagna.

Nel Sud è presente il 43% delle strutture di seconda accoglienza. Le principali regioni dell'area per numero di strutture attive sono la Sicilia, la quale con più di 200 strutture è la prima regione a livello nazionale, la Campania (168 strutture) e la Puglia (93 strutture).

Nel Nord del Paese le strutture di seconda accoglienza sono dislocate in particolare nella Regione Lombardia (con 176 strutture è la seconda Regione per numero di centri attivi), in Emilia-Romagna (132 strutture) e in Toscana (88 strutture).

La Regione Lazio con 121 strutture è la quinta Regione a livello nazionale per numero di centri di accoglienza dedicati ai minori. Nelle Regioni del Centro, complessivamente considerate, hanno sede meno del 20% delle strutture del Paese.

I minori non accompagnati presenti in Italia al 31 dicembre 2022 erano accolti per il 70% in strutture di accoglienza, mentre i restanti risultavano collocati presso un soggetto privato. La gran parte dei minori accolti in famiglia erano provenienti dall'Ucraina (92%), e nel 46% dei casi sono stati accolti da propri familiari residenti in Italia (nel 53% dei casi si tratta di nonne), mentre il restante 54% dei minori ucraini sono stati accolti da famiglie senza vincolo di parentela.

Nel corso del 2022, la permanenza media dei minori all'interno del sistema di accoglienza è stata di 180 giorni; il dato è chiaramente condizionato dalla numerosità dei minori in ingresso prossimi alla maggiore età. Per oltre un terzo dei minori usciti nel 2022, la permanenza nel sistema di accoglienza è inferiore ai 30 giorni e solo il 15% di essi ha usufruito di oltre un anno di permanenza nel sistema di accoglienza.

Il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020 ha previsto molteplici interventi di accoglienza per i minori stranieri e di supporto ai centri adibiti, nonché di accompagnamento all'affido familiare. In particolare, per assicurare la tutela del loro superiore interesse, è stato ritenuto necessario **potenziare e qualificare il sistema di prima accoglienza**, attraverso l'attivazione di strutture che prevedessero l'erogazione di servizi ad alta specializzazione e l'impiego di *équipe* multidisciplinari *ad hoc*.

Nel corso del 2022 la prima accoglienza dei minori stranieri è stata garantita attraverso il finanziamento di 5 progetti per un importo complessivo di € 17.182.310,18. Tali progetti, avviati nel corso del 2018 e conclusi il 31 dicembre 2022, hanno previsto un'iniziale presa in carico da parte degli operatori delle strutture di accoglienza ed il successivo trasferimento dei MSNA dai luoghi di arrivo/rintraccio ai centri, per una prima accoglienza e risposta ai bisogni materiali. Presso le strutture sono stati previsti servizi di informazione e supporto legale propedeutici all'avvio delle procedure di identificazione, accertamento della minore età, affidamento/nomina tutore, richiesta della protezione internazionale, ricongiungimento familiare e relocation, nonché assistenza sanitaria e supporto psico-sociale. Al termine dei 30 giorni previsti dalla normativa nazionale, gli operatori provvedono al trasferimento dei MSNA dalle strutture temporanee di prima accoglienza verso altre soluzioni di accoglienza di secondo livello (SAI) finalizzate all'autonomia.

Al 31 dicembre 2022, i 5 progetti hanno attivato 225 posti di accoglienza, con 5.628 minori stranieri non

accompagnati e 223.801 giornate di accoglienza erogate complessivamente.

Sempre nell'ambito dell'accoglienza, al fine di realizzare un unico sistema di accoglienza in capo al SIPROIMI e assicurare un'adeguata presa in carico di tutti i MSNA, adeguando le dimensioni della rete di accoglienza SIPROIMI (oggi SAI) alle effettive necessità, è stato finanziato il progetto **«Rafforzamento della capacità di accoglienza, inclusione e accompagnamento all'autonomia dei MSNA nella rete SIPROIMI»** della Direzione centrale dei Servizi civili per l'Immigrazione e l'Asilo del Dipartimento Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno. Il progetto, dall'importo complessivo di € 40.390.334,45, è stato avviato a novembre 2020 e si concluderà il 31 dicembre 2023.

Nello specifico, il progetto intende favorire l'immediata presa in carico e l'accoglienza integrata dei MSNA fino al raggiungimento della maggiore età e per i successivi 6 mesi, salvo casi di proseguo amministrativo fino ai 21 anni di cui all'art.13 della legge n. 47/2017, promuovere il raggiungimento dell'autonomia socio-economica ed abitativa dei MSNA supportandoli nella transizione verso la maggiore età e nel percorso di integrazione, supportare i MSNA nelle procedure di regolarizzazione e, laddove applicabile, nelle procedure di protezione internazionale e fornire assistenza specifica ai MSNA particolarmente vulnerabili ai sensi dell'art. 17 del D.lgs n. 142/2015.

Al 31 dicembre 2022, sono state erogate complessivamente 316.305 giornate di accoglienza, con 1225 posti di accoglienza previsti e 1225 MSNA accolti. In accordo con la linea adottata dall'Unione europea nell'ambito della *Child Guarantee* e a quanto indicato dal Garante Infanzia come approccio prioritario per la tutela dei minori, nell'ambito del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020 sono stati avviati 7 progetti **per la promozione dell'Affido nel quadro del sistema nazionale di accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati** (MSNA) per un importo complessivo di € 2.991.061,19. I progetti sono stati avviati nel corso del 2021. I progetti sono ancora in corso e si concluderanno entro il 31 luglio 2023.

I progetti sono volti alla **promozione dell'istituto dell'affidamento familiare** in favore di minori stranieri non accompagnati, quale misura preferenziale di accoglienza rispetto al collocamento in comunità, al fine di agevolare il processo di inclusione sociale e di autonomia. Tale azione si inserisce nell'ambito del sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SAI). In quest'ottica, alcune delle principali azioni che sono state portate avanti entro settembre 2022 hanno previsto la costituzione e il rafforzamento di Reti territoriali tra soggetti coinvolti nel processo di affido e di promozione dello stesso, attività di informazione e sensibilizzazione sulla pratica dell'affido familiare rivolto ai MSNA e la formazione degli operatori e accompagnamento delle famiglie/persone singole.

Al 31 dicembre 2022, sono 213 i MSNA presi in carico per l'affidamento, di cui 93 hanno ottenuto l'affidamento familiare. Delle 776 le persone affidatarie di MSNA che hanno beneficiato di interventi di formazione, aggiornamento e accompagnamento, 411 hanno completato gli interventi con esito positivo.

## 4.2.4 ACCOMPAGNAMENTO ALLA TRANSIZIONE VERSO L'ETÀ ADULTA

Nel maggio 2022 è stato siglato il Protocollo di intesa triennale per **favorire l'inserimento socio lavorativo di richiedenti e titolari di protezione internazionale e altri cittadini stranieri in condizioni di vulnerabilità**. Il documento, redatto con la collaborazione di UNHCR, è stato firmato dal Ministro dell'Interno, dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, dal presidente della Associazione Nazionali dei Costruttori Edili e dai segretari generali dei sindacati dei lavoratori. I destinatari saranno inseriti nei percorsi di formazione delle scuole edili, e faranno esperienze sul campo, con tirocini da svolgersi direttamente presso le imprese.

Nel corso del 2022, il progetto **“Percorsi per la formazione, il lavoro e l'integrazione dei giovani migranti”** ha proseguito nelle azioni a supporto dei percorsi di formazione, lavoro e integrazione dei giovani migranti. Tra le azioni promosse: il potenziamento e la qualificazione della governance fra gli attori istituzionali (con particolare riguardo agli enti locali) e i principali *stakeholder*; la consultazione, nei territori target, dei vari *stakeholders* e la realizzazione di incontri tematici volti a promuovere un confronto sulle attività realizzate, a mappare le criticità riscontrate e a recepire possibili proposte migliorative. Tali momenti di scambio hanno favorito la costruzione di positive relazioni di collaborazione tra gli enti promotori e gli attori locali dell'accoglienza, consentendo al contempo un ampliamento delle reti territoriali. I risultati delle azioni sono riportati nell'output finale del Progetto Percorsi “Cinque anni insieme ai giovani migranti (2016-2020)” disponibile online.



## 4.3 ALTRI GRUPPI VULNERABILI

Nel corso del 2022, le principali attività per quanto riguarda la gestione di gruppi vulnerabili, in particolare in relazione all'accoglienza e alla presa in carico, possono essere così sintetizzate.

Nell'ambito dell'accoglienza della rete dei progetti SAI, nel 2022 sono stati finanziati 803 posti a favore di **persone disabili e/o con disagio mentale o psicologico e/o con necessità di assistenza sanitaria, sociale e domiciliare, specialistica e/o prolungata** (definiti DM-DS). Nel mese di ottobre 2022 è stata finanziata la prosecuzione di progetti SAI per il triennio 2023-2025, che prevede 351 posti per persone con necessità DM-DS.

Sono proseguiti per tutto l'anno 2022 gli incontri del Gruppo di Lavoro inter-istituzionale ed inter-agenzie formato da rappresentanti del Ministero dell'Interno (Direzione Centrale dei servizi civili per l'Immigrazione e l'Asilo), del Ministero della Salute (Direzione generale della prevenzione sanitaria), dell'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (INMP), della Croce Rossa, del Servizio centrale per la gestione del SAI, delle Agenzie internazionali UNHCR, IOM e UNICEF, di EASO, e di Medici Senza frontiere (MSF). Obiettivo dei lavori è stata la predisposizione di un Vademecum rivolto agli attori e agli operatori coinvolti nella presa in carico delle persone in arrivo sul territorio, al fine di promuovere un modello di governance per il miglioramento della presa in carico di persone portatrici di vulnerabilità durante tutte le fasi dell'accoglienza, a partire da una loro pronta identificazione a seguito dell'ingresso sul territorio nazionale.

È poi da segnalare, in data 5 maggio 2022, il finanziamento, con risorse FSE – PON Inclusione e per un importo di 15.000.000 di euro, di un'azione integrativa al progetto PUOI – Protezione Unita a Obiettivo Integrazione, per la realizzazione da parte di ANPAL Servizi S.p.a. per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di 2000 nuovi percorsi di inserimento socio-lavorativo, entro il 31 dicembre 2023, dedicati a soggetti vulnerabili. L'azione integrativa amplia la platea dei suoi destinatari, in considerazione dell'emergenza umanitaria causata dalla

guerra sul territorio ucraino, inserendo anche i richiedenti o beneficiari di protezione temporanea.

### 4.3.1 SUPPORTO AGLI ENTI LOCALI PER LA PRESA IN CARICO DI MIGRANTI PARTICOLARMENTE VULNERABILI

Nell'ambito del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020 sono stati finanziati interventi volti a **supportare gli Enti Locali e i rispettivi servizi socioassistenziali**.

In particolare, nell'ambito dell'Avviso Pubblico «Supporto agli Enti locali ed ai rispettivi servizi socio-assistenziali» sono stati finanziati 25 progetti dall'importo complessivo di € 16.130.924,11. I progetti mirano a **qualificare il sistema dei servizi socioassistenziali ed offrire agli Enti Locali un sostegno organizzativo ed operativo per la sperimentazione di modelli volti a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà** dei cittadini di Paesi terzi appartenenti a nuclei familiari e monoparentali con minori, in condizioni di particolare disagio e che non godono più dell'accoglienza. I progetti sono stati avviati nel corso del 2020 e nel corso del 2022 hanno proseguito le proprie attività.

Le principali azioni implementate riguardano l'attivazione e rafforzamento di reti di governance e coordinamento a livello territoriale, il potenziamento dell'offerta dei servizi pubblici per migliorare, in termini di efficacia ed efficienza, la presa in carico dei destinatari e l'attivazione di interventi sperimentali al fine di migliorare l'offerta di servizi ai migranti.

Al 31 dicembre 2022, sono stati attivati 250 interventi sperimentali, per migliorare l'offerta di servizi ai migranti, tra cui servizi di accompagnamento all'inserimento scolastico dei minori.

Da menzionare in questa sede è il progetto a carattere emergenziale **«LGNNetEA: Rete dei Comuni per una rapida risposta e servizi per l'inclusione d'emergenza**

**in aree urbane svantaggiate».** LGNetEA è un progetto rivolto ai migranti regolarmente soggiornanti, che a causa di condizioni di particolare vulnerabilità non hanno ancora raggiunto un sufficiente livello di autonomia. Il progetto ha messo in campo un intervento di coordinamento strategico ed operativo tra la dimensione locale e nazionale, attuando con successo un modello d'azione innovativo, utilizzato per la prima volta nell'ambito degli interventi a supporto dei migranti fragili. Nei territori coinvolti sono stati realizzati o potenziati servizi emergenziali divenuti, in molti casi, una componente stabile delle strutture organizzative degli stessi Comuni co-beneficiari. Il progetto ha preso avvio a gennaio 2020 e si è chiuso il 30 aprile 2022, con una spesa complessiva di € 10.083.730,59.

L'obiettivo principale di LGNetEA è stato quello di prevenire o risolvere le criticità di natura emergenziale derivanti dalla presenza di cittadini di Paesi terzi non integrati – assenza o inadeguatezza di dimora, mancato accesso ai servizi sociosanitari di base, mancato soddisfacimento dei bisogni essenziali – nonché di contrastare il degrado, la marginalizzazione e il conflitto sociale nelle aree urbane più sensibili.

Nell'ambito dell'intervento sono stati attivati circa 1.200 posti letto in soluzioni abitative/alloggi emergenziali e sono stati coinvolti più di 1.600 destinatari complessivi in percorsi di inclusione abitativa d'emergenza. Sono state altresì attivati 13 unità mobili e 22 one-stop-shop per il supporto ai migranti, andando ad intercettare più di 1.000 destinatari tramite le unità mobili e ad accogliere circa 1.300 destinatari negli one-stop-shop. L'intervento ha permesso anche di attivare progetti di impegno civico, andando a costituire 30 squadre di impegno civico attraverso la sottoscrizione di 158 progetti individuali sottoscritti dai destinatari e un totale di circa 11.000 ore di volontariato effettuate. Al termine delle attività sono 3.700 i destinatari finali che hanno beneficiato dei servizi erogati.

Alla luce dei risultati raggiunti, l'Autorità Responsabile ha deciso di introdurre nella cornice del FAMI ordinario il progetto LGNet2. La volontà diffusa del partenariato è infatti stata quella di dare sostenibilità e continuità alle azioni previste dalla precedente iniziativa, replicando un modello operativo che vede una ampia rete interistituzionale e multilivello con il ruolo di attori territoriali, impegnati a fornire servizi di rapida inclusione e soluzioni ponte per l'avvio a percorsi di fuoriuscita dalla condizione di emergenza.

Il progetto è stato avviato il 15 ottobre 2022 ed avrà una durata totale di 19 mesi, per un importo pari a € 13.078.760,22.

### 4.3.2 TUTELA DELLA SALUTE DEI RICHIEDENTI E TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE IN CONDIZIONE DI VULNERABILITÀ

La strategia intrapresa per gli interventi di tutela della salute nell'ambito del FAMI mira ad attivare un **sistema integrato per la presa in carico da parte del Sistema Sanitario Nazionale dei migranti in condizioni di vulnerabilità**, inclusi i minori stranieri, anche non accompagnati. Tale sistema prevede l'individuazione delle

vulnerabilità, l'attivazione di reti per il *referral* di tali vulnerabilità al SSN e la successiva presa in carico. Inoltre, i percorsi di tutela della salute prevedono la realizzazione di interventi anche presso le strutture di accoglienza e l'implementazione di servizi psico-socio-sanitari pubblici attraverso unità mobili di supporto. Infine, l'alfabetizzazione sanitaria dei migranti rappresenta un fattore indispensabile per promuovere l'autodeterminazione degli stessi.

Nell'ambito della tutela sanitaria sono stati finanziati **18 progetti** per un totale di € **20.895.701,34**. I progetti sono stati avviati tra luglio 2018 e gennaio 2019. Di essi 15 progetti si sono conclusi nel 2022 e tre entro si concluderanno il 30 settembre 2023. Tra i servizi attivati per i minori stranieri rientra la presa in carico psico-socio-sanitaria integrata, con la collaborazione tra il servizio sanitario pubblico, il privato sociale, la medicina pediatrica/generale e le strutture di accoglienza autorizzate/accreditate. Al 31 dicembre 2022, sono stati raggiunti **18.707 richiedenti e titolari di protezione internazionale in condizione di vulnerabilità**, di cui 10.900 sono stati presi in carico. Sono state altresì realizzate 362 iniziative di sensibilizzazione e comunicazione sui servizi socio-sanitari offerti e sono stati erogati 687 servizi di assistenza, trattamento e riabilitazione anche di lunga durata rivolti a richiedenti e titolari di protezione internazionale in condizione di vulnerabilità.

Grazie al FAMI sono stati altresì finanziati specifici progetti di **tutela sanitaria per cittadini di Paesi terzi portatori di disagio mentale e/o di patologie** legate alla dipendenza da sostanze stupefacenti e alcool. Sono stati finanziati 13 progetti per un importo complessivo di € **9.338.332,67**, avviati tra dicembre 2019 e luglio 2020. Grazie ai progetti sono state realizzate attività per rafforzare la gestione dell'impatto sul territorio delle situazioni di disagio mentale, intercettare potenziali destinatari della misura, potenziare le professionalità delle aziende sanitarie locali e pianificare interventi di presa in carico psico-socio-sanitaria integrata con la collaborazione tra il servizio sanitario pubblico, il privato sociale e medicina di assistenza primaria. Nell'ambito dei progetti si stanno sperimentando modelli di servizi di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione che garantiscano il contenimento del disagio, anche tramite l'attivazione di unità mobili di supporto, con la presenza di équipe multidisciplinari, ai fini di una migliore gestione di prossimità dei servizi. Al 31 dicembre 2022, sono stati attivati **144 interventi di formazione o aggiornamento professionale degli operatori**, 1.255 piani di presa in carico psico-socio-sanitaria integrata e 33 unità mobili.

Infine, al fine di garantire le adeguate conoscenze, abilità e competenze richieste alla figura del mediatore transculturale che opera in contesti sanitari e socio-sanitari, è stato finanziato il progetto **«Promozione della figura del mediatore transculturale specializzato in ambito sanitario all'interno del Sistema di accoglienza per i migranti e i rifugiati»** dell'Istituto Nazionale Salute, Migrazioni e Povertà (INMP). L'obiettivo è garantire formazione continua a 200 mediatori, nonché fornire al sistema nazionale di accoglienza e al SSN la possibilità di avvalersi di mediatori transculturali specializzati in ambito sanitario iscritti in un apposito elenco, che garantiscano standard omogenei ed elevati di conoscenze, abilità e competenze. Il progetto, dall'importo

complessivo di € 452.695,25, è stato avviato a dicembre 2022 e terminerà il 31 dicembre 2023.

### 4.3.3 CONTRASTO AL LAVORO SOMMERSO

**Il contrasto al lavoro sommerso e al fenomeno del caporalato, la promozione del lavoro dignitoso e della cultura della legalità**, figurano tra gli obiettivi prioritari della Programmazione 2021-2027 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

A riprova di ciò il 28 febbraio 2022 è stato siglato il decreto istitutivo del Tavolo tecnico per l'elaborazione del **Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso**, che si è poi insediato nel marzo 2022. Il tavolo tecnico ha il compito di garantire la corretta e puntuale elaborazione del Piano nazionale e a tal fine indica quali siano le misure più idonee per un efficace contrasto; delinea un'opportuna strategia d'indirizzo dell'attività ispettiva predisponendo anche piani annuali di ispezione articolati per tipologie di sommerso, settori produttivi e territori; effettua una ricognizione delle analisi e dei dati più recenti riguardanti il fenomeno del lavoro sommerso; individua i criteri per il monitoraggio del raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi relativi al Piano secondo la tempistica prevista; studia forme di denuncia da parte dei lavoratori costretti a lavorare in condizioni di lavoro irregolare; favorisce il dialogo e la collaborazione con le parti sociali.

Il 21 dicembre 2022 è entrato in vigore il **Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025** predisposto dal Tavolo tecnico presieduto e coordinato dal Direttore Generale per i Rapporti di Lavoro del Ministero e composto dai Direttori Generali delle DG Immigrazione e Politiche Attive, dal Commissario Straordinario di ANPAL e da rappresentanti di Ministero dell'Interno, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Guardia di Finanza, Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro, INL, INPS, INAIL, OCSE, ISTAT, Banca D'Italia, nonché ricercatori e accademici, in qualità di esperti. Il Piano si propone di **contrastare trasversalmente il fenomeno del lavoro sommerso in tutti i settori economici interessati**, attraverso un cronoprogramma di attuazione. La sua trasversalità è comprovata dalla latitudine delle attività: quelle di compliance e di vigilanza si connotano per un ampio raggio applicativo. L'analisi del fenomeno però ha suggerito di attenzionare maggiormente determinati settori particolarmente esposti, come ad esempio il **lavoro domestico** e l'**agricoltura**. Si vuole inoltre razionalizzare l'impianto sanzionatorio assicurando un equilibrio tra *compliance* e sanzioni in senso proprio, al fine di evitare che il ricorso al lavoro sommerso risulti conveniente per i datori di lavoro. Il Piano nazionale si raccorda al processo di riforma del sistema delle **politiche attive del lavoro**, che mira a rafforzare i Centri per l'impiego e i servizi di intermediazione domanda/offerta. La sua approvazione rientra inoltre tra gli interventi previsti nel PNRR nella parte di competenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

In tale contesto, il d.l. 30 aprile 2022, n. 36 recante "ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PRR)" ha previsto l'istituzione del Portale unico nazionale, gestito dall'Ispettorato nazionale del lavoro, nel quale dovranno confluire i risultati della pertinente attività di vigilanza svolta dall'Ispettorato

nazionale del lavoro, dal personale ispettivo dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), dell'INAIL, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.

Il medesimo decreto ha inoltre introdotto misure per il **contrasto del fenomeno infortunistico** nell'attuazione del PNRR e per il miglioramento degli standard di sicurezza sui luoghi di lavoro. In particolare, è previsto che INAIL promuova appositi protocolli di intesa con aziende e grandi gruppi industriali impegnati nell'esecuzione dei singoli interventi previsti dal PNRR. Più nello specifico, dovranno essere realizzati: programmi straordinari di formazione in materia di salute e sicurezza; progetti di ricerca e sperimentazione di soluzioni tecnologiche in materia, tra l'altro, di robotica, esoscheletri, sensoristica per il monitoraggio degli ambienti di lavoro, materiali innovativi per l'abbigliamento lavorativo, dispositivi di visione immersiva e realtà aumentata; sviluppo di strumenti e modelli organizzativi avanzati di analisi e gestione dei rischi negli ambienti di lavoro, inclusi quelli da interferenze generate dalla compresenza di lavorazioni multiple; iniziative congiunte di comunicazione e promozione della cultura della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Con Decreto Interministeriale del 17 giugno 2022, è stato istituito il Gruppo denominato - Protezione, assistenza, reinserimento sociale e lavorativo delle vittime di sfruttamento. Le attività del Gruppo tecnico si sono focalizzate sul monitoraggio e sul supporto ai territori per il recepimento delle "**Linee guida nazionali in materia di identificazione e assistenza alle vittime di grave sfruttamento lavorativo in agricoltura**". Parallelamente, il Gruppo tecnico ha proseguito le proprie attività concentrandosi sul reinserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento in agricoltura. Le attività si sono poi concentrate sull'organizzazione di un piano di formazione congiunta rivolta agli addetti dei servizi di reinserimento socio-lavorativo, e sulla promozione di attività di monitoraggio dei programmi sperimentali nazionali, regionali e locali finalizzati all'inclusione delle vittime. In merito a quest'ultima attività, in accordo con il Ministero e il Gruppo tecnico, l'International Labour Organization ha realizzato un'azione pilota di monitoraggio in tre Regioni italiane (Puglia, Lazio e Piemonte), effettuata tra luglio e novembre 2022.

Nel corso del 2022 sono proseguite le attività dei progetti realizzati da Regioni, associazioni di categoria e settore e finanziati con l'avviso pubblico denominato "**Prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura**", adottato nel 2019 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. L'avviso è stato strutturato in due lotti distinti, ciascuno finanziato con uno specifico fondo comunitario: attraverso il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione sono in corso di attuazione 14 progetti dall'importo complessivo di 29 milioni di euro c.a. realizzati nelle aree territoriali del centro-nord, mentre ulteriori interventi sono stati finanziati nelle Regioni del sud attraverso il Fondo Sociale Europeo. Attraverso tali progetti si intende promuovere condizioni di regolarità lavorativa, contrastare il fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, prendere in carico vittime o potenziali vittime, promuovendone l'inserimento o reinserimento socio lavorativo attraverso percorsi di accompagnamento e di riqualificazione che consentano loro di acquisire competenze spendibili nel settore agricolo.

L'avviso pone particolare attenzione alla valorizzazione della funzione sociale dell'agricoltura e **alla relazione cruciale tra lavoro regolare, integrazione e inclusione**. Tale intervento è parte della strategia nazionale del Ministero per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, che include il **Tavolo sul Caporalato** – sede in cui è stata focalizzata la necessità di migliorare il sistema dei servizi per il lavoro, l'integrazione socio-lavorativa delle persone e la qualità della filiera delle imprese che operano in agricoltura, in stretto raccordo con i competenti organi ispettivi per il contrasto e la prevenzione dell'illegalità.

Al 31 dicembre 2022, 39.640 cittadini di paesi terzi sono stati coinvolti nelle attività di progetto, di cui 8.997 hanno beneficiato di percorsi formativi per l'integrazione lavorativa, linguistica e abitativa.

I progetti prevedono altresì lo sviluppo di reti territoriali tra soggetti operanti nel contrasto allo sfruttamento lavorativo e la realizzazione di filiere trasparenti di produzione, in cui la tutela dell'ambiente e dei diritti siano l'esempio di un nuovo modo di produrre, virtuoso e legale. Al 31 dicembre 2022, 460 imprese agricole, coinvolte nelle attività progettuali, hanno presentato domanda di iscrizione alla "Rete del Lavoro Agricolo di Qualità".

Infine, nel corso del 2022, sono stati finanziati 19 progetti delle Prefetture, in particolare finalizzati a **contrastare lo sfruttamento lavorativo**, in sinergia con il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato e con i lavori della Consulta per l'attuazione del protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato. In particolare, i progetti hanno previsto l'attivazione di reti locali di governance tra attori pubblici e privati e di interventi di formazione o aggiornamento professionale degli operatori.

# 5. INTEGRAZIONE E INCLUSIONE DEI MIGRANTI ADULTI



## INTRODUZIONE

Nel corso del 2022 si evidenzia una significativa **cooperazione sinergica, multilivello e interistituzionale** tra le varie istituzioni (Ministeri, Prefetture, Regioni, Province autonome, Comuni) ed enti di varia natura presenti sul territorio nazionale volta a promuovere **politiche comuni per l'integrazione degli stranieri** in ambito sociale, economico e culturale. Tale sforzo sinergico ha inteso in primo luogo ottimizzare e utilizzare in maniera complementare le risorse disponibili, attraverso un utilizzo coordinato dei fondi europei, nazionali e locali, ed evitare una frammentazione degli interventi.

Tale strategia integrata, volta a rafforzare e mettere a sistema le collaborazioni esistenti tra i vari livelli di governo, è emersa con evidenza nelle aree della **formazione civico-linguistica degli adulti** – alla quale anche nel 2022 sono state dedicate risorse significative – e **dell'integrazione socio-lavorativa** dei cittadini stranieri, con una attenzione ai gruppi vulnerabili (donne, titolari di forme di protezione, lavoratori stranieri in condizioni di svantaggio e sfruttamento lavorativo).

Tra le priorità delle azioni messe in campo nel 2022 si richiama inoltre il rafforzamento di **un sistema integrato di servizi territoriali** volto a promuovere l'inclusione dei cittadini stranieri a partire da un consolidamento delle reti territoriali costituite dai servizi di assistenza sociali e sanitari, per il lavoro, dell'istruzione e della formazione, dell'accoglienza e delle anagrafi. A ciò si aggiunge l'impegno delle istituzioni governative volto ad aumentare le **capacità di analisi e la raccolta di dati in materia di integrazione** e inclusione socio-lavorativa dei cittadini migranti sia a livello nazionale e locale.

Tale approccio di intervento delle istituzioni italiane, implementato anche in raccordo con altri enti e associazioni presenti sul territorio, si inserisce in un quadro stabile ma in evoluzione della presenza straniera in Italia, come emerso nel Rapporto Annuale ISTAT 2022. Secondo i dati più recenti<sup>40</sup>, gli stranieri presenti in Italia al 1° gennaio 2023 sono 5.050.257, con una lieve predominanza femminile (le donne risultano infatti essere 2.577.532, pari al 50,9% del totale), dato in moderato calo rispetto al 2021 (quanto gli stranieri presenti al primo gennaio erano 5.171.894. I minori stimati da ISTAT sono pari a 1.101.089, in questo caso con una leggera prevalenza

maschile (572.322 maschi contro 528.767 femmine). Si conferma la prevalenza della componente non comunitaria (3.611.340, pari a circa 7 stranieri su 10). Le principali nazionalità di provenienza non comunitaria sono il Marocco, l'Albania, la Cina e l'Ucraina. Già prima dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, in Italia era presente una stabile comunità ucraina con cittadini soggiornanti di lungo periodo. A seguito dello scoppio della guerra nel febbraio 2022, si sono registrati significativi flussi in entrata, composti perlopiù da donne e minori stranieri ucraini non accompagnati (si veda il capitolo 3 del presente Rapporto).

Rispetto all'acquisizione di cittadinanza, indicatore di una presenza di lungo periodo e di integrazione, gli ultimi dati mostrano un lieve calo, probabilmente riconducibile a un rallentamento delle pratiche legato all'emergenza sanitaria: nel 2021 infatti le acquisizioni di cittadinanza da parte degli stranieri sono state 121.457 contro le 131.803 del 2020.

Il dato sulla presenza degli alunni con *background* migratorio, che rappresentano il 10,3% del totale degli iscritti nelle scuole italiane, conferma i contorni di una immigrazione stabile nel territorio italiano. Tra gli studenti con cittadinanza non italiana, i principali paesi di origine sono Romania, Albania e Marocco. Si evidenzia, tuttavia, un contesto decisamente multiculturale, con provenienze da quasi 200 paesi differenti. Nel complesso, il 45% degli alunni con *background* migratorio sono europei, per oltre un quarto africani, il 20% asiatici e circa l'8% hanno origini in America latina. Un ulteriore elemento di rilievo, anche in termini di iniziative e policy volte a favorire l'integrazione, è riconducibile al paese di nascita degli alunni con cittadinanza non italiana: oltre il 66,7% sono infatti nati in Italia.

Preoccupanti sono i dati relativi alla povertà assoluta, così come presentati nel Rapporto annuale dell'ISTAT 2022 sulla situazione del paese. Più di 1 famiglia straniera su 3 con figli minori versa in una condizione di povertà assoluta. Precisamente il 36,2% delle famiglie composte da cittadini stranieri con minori si trova in condizioni di povertà assoluta rispetto a una percentuale pari all'8%, tra gli italiani). Tale dato diviene centrale nella formulazione di politiche e iniziative volte all'inclusione degli stranieri



presenti in Italia e rimanda al diffondersi del lavoro “povero”, ovvero non più in grado di generare integrazione. Al contrario, esso produce situazione di disagio sociale che rischiano poi di essere tramandate alle nuove generazioni.

In tale quadro dinamico si inseriscono gli interventi, messi in atto a diversi livelli – nazionale, regionale e locale – e da diverse istituzioni governative, volti a promuovere l’integrazione e l’inclusione degli stranieri adulti.



## 5.1 STRATEGIA NAZIONALE DI INTEGRAZIONE

Come anticipato e meglio approfondito nel capitolo 5 del presente Rapporto, il 5 ottobre 2022 l’Italia ha adottato il **nuovo Piano Nazionale per l’Integrazione dei titolari di protezione internazionale (PNI) 2022-2024**, predisposto dal Tavolo di Coordinamento Nazionale, che individua gli ambiti prioritari di intervento e le misure concrete di tutela a favore dell’integrazione dei titolari di protezione internazionale nel sistema economico e sociale, promuovendo l’attuazione di una strategia nazionale che favorisca l’utilizzo complementare delle risorse disponibili evitando la frammentazione degli interventi. Il nuovo documento delinea priorità, orientamenti e indirizzi per la riprogrammazione delle politiche di integrazione rivolte ai titolari di protezione internazionale entro un disegno coerente con l’ordinamento vigente in materia e in attuazione del nuovo Piano d’azione europeo per l’Integrazione e l’Inclusione 2021-2027.

In linea con l’impegno a potenziare la collaborazione e l’utilizzo coordinato e integrato dei fondi, è stato pubblicato il documento di “**Partenariato per l’integrazione**”. Si tratta di una dichiarazione di intenti sottoscritta dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, dal presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e dal delegato per l’immigrazione dell’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) per **rafforzare le azioni congiunte in materia di integrazione dei**

**cittadini stranieri**. Con questo Partenariato per l’integrazione si recepisce per la prima volta a livello nazionale la *Partnership on Integration: Supporting Cities, Regions and Rural Areas in Migrants’ Integration*, sottoscritta nel 2021 a Bruxelles da Commissione Europea e Comitato delle Regioni. Allo stesso tempo, si è inteso consolidare e mettere a sistema la collaborazione sulle politiche di integrazione già avviata da anni tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Regioni, Province Autonome e Comuni.

Si inserisce in tale ottica di raccordo e coordinamento tra varie realtà impegnate a promuovere l’integrazione dei migranti la **Carta per l’integrazione dei rifugiati** redatta e sottoscritta da UNHCR, Agenzia ONU per i rifugiati, e sei città italiane (Bari, Milano, Napoli, Palermo, Roma e Torino). Il documento, presentato il 18 febbraio 2022, ha inteso a potenziare la collaborazione fra le città sull’integrazione delle persone titolari di protezione internazionale, favorendo lo scambio di pratiche, esperienze, strumenti e sviluppando i servizi già disponibili sui territori.

Tali documenti e iniziative sottolineano lo sforzo di raccordo e collaborazione tra i vari livelli di governo (istituzioni nazionali, regionali e locali) con le realtà del terzo settore e della società civile.



## 5.2 FORMAZIONE CIVICO-LINGUISTICA DEGLI ADULTI

La conoscenza della lingua italiana rappresenta un fattore indispensabile per promuovere l’inclusione sociale dei cittadini di Paesi terzi in Italia e l’esercizio dei loro diritti e doveri. In Italia gli adulti stranieri possono frequentare percorsi di istruzione organizzati dai **Centri Provinciali per l’Istruzione per gli Adulti (CPIA)**. Tali percorsi sono organizzati secondo le seguenti tipologie:

- percorsi di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana, mirati al raggiungimento della certificazione linguistica di conoscenza della lingua italiana di livello A2 del “Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue”;
- percorsi di istruzione di primo livello – primo periodo – volti a far acquisire allo straniero adulto il diploma di scuola secondaria di primo grado;
- percorsi di istruzione di primo livello – secondo periodo – volti a far acquisire allo straniero adulto la certificazione attestante l’acquisizione delle competenze di base connesse all’obbligo d’istruzione;
- percorsi di istruzione di secondo livello, volti a far acquisire allo straniero adulto il diploma di scuola secondaria di secondo grado, erogati dalle scuole

di istruzione superiore in cui sono incardinati i corsi serali.

I CPIA sono, inoltre, coinvolti nei **Piani Regionali per la formazione civico-linguistica** dei cittadini di Paesi terzi che prevedono l’erogazione di corsi di formazione mirati al raggiungimento dei livelli A1 e A2 del “Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue”, nonché la facoltà di fornire interventi formativi specifici, relativi ai livelli preA1 e B2.

In proposito, il **Ministero dell’Interno, d’intesa con il Ministero dell’Istruzione e del Merito** e in collaborazione con un’ampia rete di attori regionali e locali, **finanzia attraverso il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020 corsi di alfabetizzazione gratuiti in tutte le Regioni italiane**, garantendo un’offerta didattica standardizzata e di elevata qualità. In particolare, nel 2019 sono stati finanziati 20 Piani regionali per la formazione civico linguistica dei cittadini di paesi terzi, dell’importo complessivo di oltre 35 milioni di euro. Nel corso del 2022 hanno proseguito le proprie attività.

I Piani Regionali prevedono sia l’erogazione di **corsi di formazione** mirati al raggiungimento dei livelli di competenza linguistica previsti dal “Quadro comune

europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue”, sia numerosi **servizi complementari**, per favorire l’accesso e la partecipazione alle attività formative; servizi di accompagnamento personalizzato rivolto a target specifici e/o vulnerabili; servizi di mediazione linguistica e culturale e di orientamento al territorio ed ai suoi servizi, etc. È altresì previsto un **supporto gestionale**, per potenziare le strutture e le capacità formative, monitorare e valutare gli interventi ed al potenziamento delle strutture e della capacità formative.

Gli interventi sono coordinati dalle Regioni o Province autonome in qualità di capofila, in partenariato con gli Uffici Scolastici Regionali. Le azioni formative sono erogate all’interno della rete pubblica dei “Centri provinciali per l’istruzione degli adulti”, con il supporto delle associazioni del terzo settore ed in raccordo con le Prefetture.

Per assicurare contenuti progettuali omogenei sono stati predisposti e forniti ai soggetti attuatori appositi Sillabi formativi, modelli valutativi, Linee guida specifiche, piattaforme *online* contenenti materiali didattici etc. Inoltre, è stato promosso il raccordo e l’integrazione tra sistema d’accoglienza e servizi di formazione linguistica, per garantire che i migranti, al momento della loro uscita dai centri, dispongano di conoscenze linguistiche adeguate all’inserimento nella società d’accoglienza.

In un’ottica di complementarità rispetto ai Piani Regionali, nell’ambito del FAMI sono stati inoltre finanziati 24 progetti di **formazione linguistica per target vulnerabili**, dell’importo, di 8,4 milioni di euro. I progetti adottano metodologie sperimentali e innovative per facilitare l’apprendimento della lingua italiana da parte di migranti analfabeti, anziani, minorenni (anche minori stranieri non accompagnati), con figli a carico e/o con altre forme di vulnerabilità.

Complessivamente, alla data del 31 dicembre 2022 sono stati:

- erogati oltre 4.325 corsi di alfabetizzazione per un totale di oltre 311 mila ore di formazione, anche in modalità Dad;
- formati oltre 60 mila cittadini di paesi terzi (superando il valore atteso indicato nelle proposte progettuali pari 55 mila destinatari)
- 35.215 migranti hanno completato con esito positivo i percorsi formativi e/o conseguito un titolo attestante le conoscenze linguistiche maturate;

- realizzate piattaforme didattiche, prodotti multimediali, app, modelli valutativi, materiali didattici, guide formative, etc.

Nel 2022 si è concluso il progetto “**Studio e analisi dell’impatto dei percorsi formativi e valutativi**”, finalizzato a valutare l’efficacia dei servizi di formazione linguistica ai migranti erogati nel paese attraverso i fondi nazionali ed i fondi comunitari. Il progetto è stato realizzato dai quattro Enti certificatori per l’insegnamento della lingua italiana, che hanno effettuato un’indagine presso i centri di formazione linguistica, rivolta al personale docente e ai destinatari dei servizi formativi. Nell’ambito del progetto sono stati acquisiti ed analizzati dati su scala nazionale e intervistati 25 dirigenti scolastici, 193 docenti e 1.090 cittadini di paesi terzi. Grazie alla *survey* è stato elaborato un rapporto conclusivo contenente suggerimenti e raccomandazioni utili ad evidenziare possibili nuove prospettive e punti di riflessione per le future programmazioni, attraverso l’individuazione di buone prassi in risposta ad emergenti fabbisogni e criticità superate o persistenti. Nell’ambito del progetto sono state altresì erogate attività di divulgazione e formazione rivolte ai docenti, e sono stati realizzati un sillabo formativo per il livello alfa, indicatori e video di buone prassi, repertori di buone prassi.

Anche le **università** hanno avuto un ruolo chiave nel favorirne l’integrazione attraverso l’istruzione. È proseguito, anche nel corso del 2022, il programma *University Corridors for Refugees (UNICORE)* coordinato da UNHCR, Agenzia ONU per i Rifugiati. Il Programma vede la partecipazione di 38 atenei italiani che hanno reso disponibili oltre 140 borse di studio negli ultimi quattro anni. Grazie ai partner del progetto, tra cui il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Caritas Italiana, Diaconia Valdese, il Centro Astalli, Gandhi Charity, ed un’ampia rete di partner locali, gli studenti ricevono il supporto necessario per completare gli studi e favorire la loro integrazione nella vita universitaria. Sono altresì state previste **borse di studio per studenti titolari di protezione internazionale o temporanea**. Il Ministero dell’Interno, d’intesa con la Conferenza dei rettori delle università italiane (Cru) e in collaborazione con l’Associazione nazionale degli organismi per il diritto allo studio universitario (Andisu), ha infatti messo a disposizione 100 borse di studio in diversi atenei italiani, riservate a studenti con protezione internazionale o temporanea riconosciuta. È stato inoltre istituito il modulo didattico “Sport e Integrazione” in 11 università italiane. L’iniziativa nasce nell’ambito del Progetto “Sport e Integrazione” e prevede la realizzazione, negli 11 atenei aderenti, di percorsi didattici ad hoc.



## 5.3 MERCATO DEL LAVORO E COMPETENZE

Nel 2022 l’**integrazione socio-lavorativa dei cittadini stranieri ha rappresentato una delle priorità** delle istituzioni governative italiane, sempre in un’ottica integrata di interventi e con un uso complementare delle risorse disponibili.

In particolare, si è inteso **promuovere condizioni di regolarità lavorativa e contrastare il fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura**. Il Ministero

del Lavoro e delle Politiche Sociali, in qualità di Autorità Delegata del FAMI, nel 2018 ha finanziato 14 *Piani regionali di rafforzamento dell’integrazione lavorativa dei migranti*, per un importo complessivo aggiornato pari ad oltre 21 milioni di euro. I progetti sono finalizzati ad aumentare la capacità di intercettare i migranti e di coinvolgerli in una gamma differenziata di politiche del lavoro in coerenza con le esigenze, le aspettative

e le caratteristiche professionali dei destinatari e con i fabbisogni del sistema produttivo locale.

L'intervento è finalizzato ad aumentare il numero di cittadini migranti (soprattutto di quelli più vulnerabili come ad esempio donne, giovani, titolari di protezione internazionale) coinvolti in politiche attive del lavoro, favorendo l'attivazione di percorsi integrati individualizzati di supporto all'autonomia e all'inserimento socio-economico, sulla base di una sinergia e di un raccordo tra le politiche del lavoro, dell'integrazione e dell'accoglienza.

Nel corso del 2022 sono proseguite le attività progettuali, erogando i seguenti servizi:

- il potenziamento di percorsi di sensibilizzazione e di facilitazione dell'accesso ai servizi;
- la validazione delle competenze e dei titoli conseguiti nei Paesi di origine;
- il consolidamento della governance multilivello e la messa a sistema di modelli e metodologie con risorse regionali e comunitarie.

Attraverso i progetti, al 31 dicembre 2022 sono stati coinvolti complessivamente:

- 3.172 operatori pubblici;

- 27.251 cittadini di Paesi terzi: 12.782 di essi hanno beneficiato di interventi di politica attiva a seguito delle misure di supporto attivate nell'ambito dei progetti.

Al fine di incentivare l'inserimento occupazionale dei titolari di protezione internazionale, il 22 settembre 2022 il MLPS ha adottato il decreto attuativo della legge di bilancio per il 2018 (legge n.205/2017), **prevedendo apposite riduzioni o sgravi contributivi per l'assunzione di beneficiari di protezione internazionale**. Tale legge riconosceva un incentivo alle cooperative sociali per le assunzioni a tempo indeterminato, effettuate nel corso del 2018, di persone a cui fosse stata riconosciuta protezione internazionale. La norma non aveva ancora trovato attuazione per la mancata adozione del decreto interministeriale che avrebbe dovuto definire i criteri di assegnazione e ripartizione delle risorse. Le cooperative sociali potranno chiedere fino a 350 euro al mese di esonero sul versamento dei contributi previdenziali per ogni titolare di protezione internazionale assunto a tempo indeterminato nel corso del 2018. L'agevolazione sarà applicata per gli anni 2018, 2019 e 2020 alle cooperative sociali che presenteranno richiesta. Per coprire la misura, sono stati stanziati 500 mila euro, salvo eventuali integrazioni di risorse entro il limite massimo complessivo previsto per il triennio 2018, 2019, 2020 pari a 1,5 milioni di euro.



## 5.4 L'ACCESSO DEI MIGRANTI AI SERVIZI DI BASE

Nel 2022, in continuità con gli anni precedenti, l'accesso dei cittadini stranieri ai servizi di varia utilità è stato regolato con una logica di *governance multilivello* che ha visto il coinvolgimento di diversi attori, dal livello nazionale alle Regioni e Province autonome, anche sulla base di un approccio di co-progettazione. L'obiettivo complessivo degli interventi in tale campo è quello di favorire l'organizzazione di un sistema integrato di servizi territoriali anche attraverso la promozione di un'informazione integrata e completa sui servizi e sulle opportunità presenti sul territorio nazionale.

**Le informazioni e l'accesso ai servizi disponibili sul territorio** (servizi socio-sanitari e di assistenza; accesso alla casa e accesso ai servizi sociali e/o territoriali) **sono cruciali per un buon processo di inclusione** sociale dei cittadini stranieri. Di seguito una sintesi del funzionamento, con specifico riferimento all'accesso dei cittadini stranieri al Servizio Sanitario Nazionale (SSN), ai Servizi Sociali, ai centri per l'impiego e all'abitare nel territorio italiano.

### Servizio Sanitario Nazionale

Il SSN è l'insieme di strutture e servizi che assicurano la tutela della salute e l'assistenza sanitaria a tutti i cittadini italiani e stranieri, in attuazione dell'art. 32 della Costituzione italiana. Il cittadino straniero residente in Italia con regolare permesso di soggiorno ha diritto all'assistenza sanitaria assicurata dal SSN, con parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani. L'assistenza sanitaria spetta, oltre che agli iscritti, anche ai familiari a carico e regolarmente soggiornanti. Per gli stranieri regolarmente soggiornanti vige l'obbligo di iscrizione al SSN. Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale

non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici e accreditati, le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, con particolare riguardo alla profilassi, alla diagnosi e alla cura delle malattie infettive. Come più ampiamente esposto nel capitolo 6, è garantita inoltre l'iscrizione al SSN a tutti i minori, anche in assenza di un regolare permesso di soggiorno, i quali hanno diritto a un pediatra fino ai 14 anni e a un medico di medicina generale tra i 14 e i 18 anni.

### Servizio Sociale

I cittadini stranieri in possesso di un permesso di soggiorno di durata pari a un anno o più hanno diritto ad accedere ai servizi sociali del territorio (art. 41 T.U.I.). Tale servizio, di competenza comunale, fornisce assistenza a tutti i cittadini in termini di supporto psicologico, sociale, assistenziale e in taluni casi anche economico. Presso questo presidio tutti i cittadini – anche i cittadini stranieri – possono ricevere informazioni e orientamento sui servizi pubblici e privati esistenti, nonché ottenere un aiuto pratico nella procedura di richiesta del permesso di soggiorno.

### Accesso alle prestazioni sociali

L'art. 41, comma 1, del T.U.I. sancisce in linea generale la parità di trattamento nelle prestazioni "di assistenza sociale" alla sola condizione che lo straniero sia titolare di un permesso di soggiorno di almeno un anno. Limitatamente alle prestazioni di sicurezza sociale, la regola generale subisce tuttavia delle deroghe per quanto riguarda i titolari di permesso unico lavoro o di un permesso per motivi di studio o ricerca. Nel 2022 sono state

introdotte modifiche per estendere le prestazioni sociali anche agli stranieri non in possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo<sup>41</sup>. Ai sensi del nuovo comma 1bis dell'art. 41, l'equiparazione ai cittadini italiani opera in tali casi solo in costanza di un rapporto di lavoro oppure nel caso si sia svolta un'attività lavorativa per un periodo non inferiore a sei mesi e sia stata resa la dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento della stessa ai sensi. Per le **prestazioni familiari** (una categoria delle prestazioni di sicurezza sociale) il comma 1 ter prevede un regime ancora diverso: l'equiparazione con i cittadini italiani opera "esclusivamente" in favore dei titolari di permesso unico lavoro autorizzati allo svolgimento di attività lavorativa per un periodo superiore a 6 mesi e dei titolari di un permesso per motivi di ricerca autorizzati a soggiornare per un periodo superiore a 6 mesi. Si tratta in quest'ultimo caso di una disposizione che deve essere letta in coordinamento con le norme sull'assegno unico universale (D.lgs. n. 230/2021). In base a tali norme, a decorrere dal 1° marzo 2022, è stato istituito l'**assegno unico e universale** che costituisce un sostegno economico alle famiglie che hanno figli a carico a partire dal 7° mese di gravidanza fino al compimento dei 21 anni (al ricorrere di determinate condizioni) e senza limiti di età per i figli disabili. L'assegno unico ha assorbito (dal mese di marzo) diverse misure a sostegno della famiglia prima esistenti, come il bonus premio alla nascita o all'adozione (bonus mamma domani), l'assegno di natalità (bonus bebè), l'assegno al nucleo familiare con almeno tre figli, gli assegni familiari e le detrazioni fiscali per figli fino a 21 anni. Resta invece valido il bonus asilo nido. L'assegno unico spetta anche ai cittadini

stranieri. In particolare, l'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 230/2021 stabilisce che l'assegno unico spetta, oltre che ai cittadini italiani: - ai cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, o ai loro familiari, titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente: - ai cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o di permesso unico di lavoro autorizzati a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi; - ai titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzati a soggiornare in Italia per un periodo superiore a sei mesi". L'assegno unico spetta anche ai titolari di altri tipi di permesso di soggiorno, come chiarito dall'Inps nella circolare del 9 febbraio 2022 e nel messaggio del 25 luglio 2022.

### Centro per l'impiego

Presso i Centri per l'Impiego i cittadini italiani e stranieri possono ottenere un sostegno nella ricerca di un lavoro.

### Accesso alla casa

L'accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica è consentito agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e "agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo" a parità di condizioni con i cittadini italiani (art. 40, co. 6 del T.U.I.). Lo stesso diritto è riconosciuto anche ai titolari dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria.



## 5.5 PIANI D'INTERVENTO REGIONALI PER L'INTEGRAZIONE DEI CITTADINI DI PAESI TERZI. IMPACT: INTEGRAZIONE DEI MIGRANTI CON POLITICHE E AZIONI COPROGETTATE SUL TERRITORIO

Il Programma Nazionale del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020 prevede la promozione di **azioni di sistema nazionali per qualificare e standardizzare i servizi erogati ai migranti, rafforzare la governance multilivello degli interventi, e realizzare una programmazione integrata**. In applicazione dell'approccio integrato e del principio di sussidiarietà, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, in qualità di Autorità delegata del FAMI ha previsto, di concerto con l'Autorità Responsabile e con il Ministero dell'Istruzione, di conferire alle Regioni e alle Province autonome un ruolo chiave nella programmazione operativa degli interventi finalizzati all'integrazione dei cittadini di paesi terzi. Pertanto, nel 2018 è stato pubblicato l'*Avviso IMPACT - Integrazione dei Migranti con Politiche e Azioni Coprogettate sul Territorio*, richiedendo alle Regioni e Province autonome di presentare piani di intervento articolati sulle seguenti quattro azioni:

1. *Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali*, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica, per promuovere l'inclusione

sociale di minori e giovani stranieri, anche di seconda generazione;

2. *Promozione dell'accesso ai servizi per l'integrazione*, garantendo l'accesso ai servizi sanitari, alloggiativi, formativi, sociali e finanziari;
3. *Servizi di informazione qualificata, attraverso canali regionali e territoriali di comunicazione*, per la promozione della conoscenza dei diritti, doveri e opportunità rivolte ai cittadini stranieri, tenendo ben presenti le caratteristiche di ciascuna comunità di appartenenza;
4. *Promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale, anche attraverso la valorizzazione delle associazioni*, favorendo così la partecipazione della cittadinanza migrante alla vita pubblica del Paese di accoglienza.

Nel 2018 sono stati finanziati complessivamente 20 progetti regionali, per un importo finanziario complessivo aggiornato di oltre 44 milioni di euro. Nel corso del 2022 sono proseguite le attività dei progetti.

L'azione 1, **Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali**, è finalizzata a promuovere l'inclusione sociale di minori e giovani stranieri, anche di seconda generazione; contrastare la dispersione scolastica, fronteggiare i gap di rendimento (per approfondire questo intervento si veda il capitolo 6 del presente Rapporto).

Nell'ambito dell'azione 2, **Promozione dell'accesso ai servizi per l'integrazione**, finalizzata a facilitare e qualificare i percorsi di integrazione dei cittadini stranieri attraverso l'organizzazione di un sistema integrato di servizi territoriali (lavoro, integrazione, alloggio, salute e istruzione), sono stati erogati i seguenti servizi:

- sperimentazione di modelli di presa in carico integrata;
- potenziamento dei diversi sistemi informativi;
- interventi di consolidamento delle reti territoriali costituite dai servizi di assistenza sociali e sanitari, per il lavoro, dell'istruzione e della formazione, dell'accoglienza e delle anagrafi attraverso la creazione di punti unici di accesso;
- interventi tesi a migliorare l'offerta di servizi ai migranti, attraverso servizi informativi, di mediazione linguistica culturale, di orientamento, ecc.;
- interventi volti alla semplificazione delle informazioni/comunicazioni relative ai servizi attivi sul territorio (es. modulistica multilingua, semplificazione di terminologie amministrative e sanitarie).

I cittadini di Paesi terzi che hanno avuto accesso ai servizi integrati al 31 dicembre 2022 sono risultati 50.961.

Nell'ambito dell'azione 3, **Servizi di informazione qualificata**, finalizzata a favorire un'informazione integrata e completa sui servizi e sulle opportunità presenti sul territorio nazionale, sono stati consolidati canali di comunicazione integrati fra amministrazioni centrali, regionali e locali attraverso lo strumento del Portale Integrazione Migranti quale punto di raccordo nazionale di informazioni e di diffusione di esperienze virtuose realizzate a livello territoriale. Hanno beneficiato di informazioni erogate attraverso interventi di comunicazione oltre 1,8 milioni di destinatari.

Nell'ambito dell'azione 4, **Promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale**, finalizzata a valorizzare il ruolo delle associazioni di cittadini stranieri nella promozione di processi di integrazione dinamici e trilaterali, basati sul coinvolgimento attivo dei migranti, delle comunità locali e dei paesi d'origine, sono stati erogati i seguenti servizi:

- interventi volti alla promozione della partecipazione attiva e diretta dei cittadini stranieri e delle loro associazioni quali agenti qualificanti di promozione dei processi di inclusione e mediazione sociale;
- interventi volti alla pianificazione di politiche di integrazione attraverso il coinvolgimento delle associazioni di migranti;
- interventi volti a supportare la costituzione di nuove associazioni anche attraverso strumenti di *capacity building*.

Al 31 dicembre 2022, sono stati coinvolti nelle attività nelle iniziative di partecipazione sociale **35.663 destinatari**.

Il **Progetto ICARE2** (*Integration and Community Care for Asylum and Refugees in Emergency*), finanziato dal Ministero dell'Interno attraverso il FAMI, ha l'obiettivo di migliorare la fase di **accesso ai Servizi Sanitari Territoriali** per i cittadini di Paesi terzi appartenenti a target vulnerabili, assicurando una risposta integrata e omogenea ai loro bisogni specifici in ambito sanitario. In particolare, il progetto intende rafforzare il modello di *governance* sviluppato nei territori di competenza delle regioni partner e a diffonderlo in altri contesti regionali. Tale progetto ha altresì l'obiettivo di consolidare l'intervento sperimentale ICARE, precedentemente finanziato dalla Commissione europea attraverso i fondi relativi alle Misure Emergenziali, che aveva dato prova concreta di poter sviluppare azioni sinergiche sia a livello regionale (Emilia-Romagna, Lazio, Sicilia, Toscana) che transregionale e di poter sviluppare dei modelli trasferibili ad altri contesti regionali. Nello specifico, il progetto mira a raggiungere 480 operatori dei servizi sanitari e 120 operatori del privato sociale e organizzazioni della società civile tramite l'implementazione delle seguenti azioni:

1. Governance e diffusione del modello di intervento tra varie regioni rafforzando la rete territoriale;
2. Creazione di un *hub* nazionale per la centralizzazione del materiale informativo per l'accesso dei migranti ai servizi sanitari, tramite lo sviluppo di una piattaforma web e l'attuazione di azioni sinergiche per la didattica e l'informazione;
3. Rafforzamento di *équipe* multiprofessionali che possano mettere in atto azioni di prossimità e attività cliniche per i migranti, unitamente ad attività di mediazione culturale;
4. Sviluppo delle conoscenze e delle capacità assistenziali grazie alle sessioni di formazione nazionale e regionale, con la partecipazione dei mediatori in ambito sanitario e lo scambio di esperienza e buone prassi.

Infine, sono stati implementati alcuni progetti e buone pratiche per quanto riguarda l'**accesso ai servizi di welfare** per le persone migranti. Nell'ambito dell'Investimento 2.2 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Piani urbani integrati per il superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura), con Decreto Ministeriale n.55 del 29 marzo 2022, sulla base degli esiti della rilevazione nazionale sulla presenza di lavoratori stranieri impiegati in agricoltura si è proceduto al riparto delle risorse, pari a 200 mln di euro, ai 37 Comuni Italiani che hanno rappresentato la presenza di strutture alloggiative informali-inadeguate nel proprio territorio.



## 5.6 CAPACITY BUILDING E NETWORKING CON STAKEHOLDER DI SETTORE, COMPRESI LE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE

Attraverso il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020, il Ministero dell'Interno ha finanziato a livello locale numerosi interventi di *capacity building delle pubbliche amministrazioni, in particolare Prefetture-UU.TT.G.* ed enti locali, per qualificare i servizi pubblici a favore dei cittadini di Paesi terzi e promuovere la cooperazione sinergica con gli altri soggetti del territorio.

I progetti, realizzati secondo un innovativo e funzionale approccio multilivello e multi-azione, consolidano il ruolo delle Prefetture nell'individuazione di risposte sempre più sostenibili e aderenti alle loro necessità locali in materia migratoria, stimolano e coordinano la cooperazione sinergica con gli altri soggetti del territorio e allo stesso tempo permettono di avviare interessanti sperimentazioni di procedure in risposta alle problematiche sociali emergenti.

Nel corso del 2022 sono proseguite le attività di:

- 61 progetti di *capacity building* attuati dalle Prefetture, attraverso i quali sono stati formati complessivamente 5364 operatori dall'avvio dei progetti.
- 17 progetti per qualificare i servizi pubblici a supporto dei cittadini di Paesi terzi, attraverso i quali sono stati formati complessivamente 6062 operatori pubblici.

Nel corso del 2022 sono stati finanziati 19 nuovi progetti delle Prefetture, finalizzati, in particolare, a contrastare lo sfruttamento lavorativo, in sinergia con il richiamato Piano

triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato e con i lavori della Consulta per l'attuazione del protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato (infra paragrafo 6.3.3 Contrasto al lavoro sommerso). In particolare, i progetti hanno previsto l'attivazione di reti locali di *governance* tra attori pubblici e privati e interventi di formazione o aggiornamento professionale degli operatori.

Gli interventi, oltre a consolidare il ruolo degli uffici territoriali di governo nell'individuazione di risposte sempre più aderenti ai loro contesti locali in materia migratoria, dimostrano come la Prefettura abbia assunto un ruolo di riferimento fondamentale per l'attivazione di una cooperazione sinergica, multilivello ed interistituzionale con gli altri soggetti del territorio.

Inoltre, nell'ottica di valorizzazione e restituzione dei risultati raggiunti nel corso del programma FAMI 2014-2020, l'autorità responsabile ha attivato nel marzo 2022 un "Servizio di supporto specialistico" per la ricognizione dei prodotti realizzati dai progetti finanziati e la definizione delle attività svolte. Tale servizio è finalizzato a creare uno strumento di consultazione permanente atto a rendere accessibili le informazioni relative a quanto realizzato con il Fondo. A tale scopo verrà creata una piattaforma che permetterà di veicolare gli output prodotti.



## 5.7 PARTECIPAZIONE ATTIVA DEI MIGRANTI E DELLE SOCIETÀ DI ACCOGLIENZA ALL'INTEGRAZIONE

La partecipazione attiva dei migranti nella società di accoglienza è una leva fondamentale per favorire i processi di inclusione. Nell'ambito del succitato avviso IMPACT, finanziato dal FAMI 2014-2020, attraverso l'azione 4, *Promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale* è stato valorizzato il ruolo delle associazioni di cittadini stranieri per promuovere processi di integrazione dinamici e trilaterali, basati sul coinvolgimento attivo dei migranti, delle comunità locali e dei paesi d'origine.

Il Ministero dell'interno, ha inoltre valorizzato la partecipazione delle comunità di migranti e delle diaspore, coinvolgendoli nei processi di **consultazione attivati per la stesura delle programmazioni strategiche pluriennali (Programma nazionale FAMI 2021-2027 e Piano Nazionale integrazione per i titolari di protezione internazionale 2022-2024).**

Dato il ruolo centrale svolto da associazioni, entri e altri organismi privati che operano a favore degli stranieri, la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro ha curato la

pubblicazione del **Report sulle attività svolte nel 2021 da associazioni, enti e altri organismi privati** "che svolgono attività a favore degli stranieri immigrati" iscritti al Registro del Ministero del Lavoro.

Nel corso del 2022 è proseguito, inoltre, il lavoro di supporto e facilitazione alle attività del **CoNNGI (Coordinamento Nazionale Nuove Generazioni Italiane)**, associazione di promozione sociale che riunisce oltre 40 associazioni di giovani con background migratorio provenienti da tutto il territorio nazionale. In particolare, nel 2022, il CoNNGI, con la collaborazione della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro, ha organizzato il sesto seminario nazionale "Protagonisti! Le nuove generazioni italiane si raccontano" dedicato al tema della cultura e delle sue numerose declinazioni, tenutosi a Salerno il 27 e 28 maggio. Inoltre, fra il 17 e il 19 novembre ha supportato l'organizzazione della tre giorni di *"New Generations On the Wave"*, primo festival delle nuove generazioni a Pontedera (PI) nel segno della cultura, dell'inclusione e delle nuove generazioni con e senza *background* migratorio.



## 5.8 CONOSCENZA DEL FENOMENO MIGRATORIO E PROMOZIONE DI UNA CULTURA DELL'INTEGRAZIONE

Nel 2022, si evidenzia uno sforzo delle istituzioni volto ad **augmentare le capacità di analisi e la raccolta di dati comuni in materia di integrazione e inclusione socio-lavorativa dei cittadini migranti sia a livello nazionale e locale**. Le attività di ricerca relative alla presenza di stranieri in Italia risultano infatti centrali per la *governance* del fenomeno e per la promozione dei processi di inclusione dei cittadini stranieri. In particolare, le attività di diffusione dei risultati rivolte a un ampio pubblico contribuiscono a diffondere una corretta conoscenza della realtà. Ciò è di particolare rilievo alla luce dei più recenti dati relativi all'Integrazione dei migranti nell'UE pubblicati dall'Eurobarometro nel 2022<sup>42</sup>. I dati mostrano infatti che la metà degli italiani (54%) ritiene - erroneamente - che nel Paese siano presenti più immigrati irregolari che regolari, rispetto a una media UE del 33%. A ciò si aggiunge che il 69% degli italiani intervistati si dichiara male informato o per niente informato riguardo all'immigrazione e alle questioni relative all'integrazione. Al tempo stesso, la percentuale di coloro che dicono di avere amici immigrati (57%) è nettamente superiore alla media UE (42%) ed è cresciuta rispetto all'indagine precedente.

Per **contrastare la disinformazione**, nel corso del 2022, sono stati profusi diversi sforzi atti a promuovere una corretta conoscenza del fenomeno migratorio. Si richiamano di seguito le principali attività di raccolta dati, analisi e diffusione dei risultati realizzate nel corso dell'anno. Il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, attraverso un **cruscotto statistico giornaliero** disponibile sul proprio sito, aggiorna regolarmente i dati relativi al fenomeno degli sbarchi e l'accoglienza dei migranti presso le strutture gestite dalla Direzione Centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo. Tale cruscotto statistico offre un quadro aggiornato, anche in ottica comparativa con gli anni e i mesi precedenti, su: numero dei migranti sbarcati; nazionalità dichiarata al momento dello sbarco; minori stranieri non accompagnati sbarcati; accoglienza dei migranti nelle strutture per tipologia di struttura e in termini di distribuzione geografica tra le diverse regioni.

Dati aggiornati sulla presenza straniera in Italia sono stati presentati nel **Rapporto Annuale 2022 dell'ISTAT**

(Istituto Nazionale di Statistica) che offre, tra gli altri, il quadro sulle famiglie con stranieri, i dati sulla povertà e i dati relativi all'acquisizione di cittadinanza. Un'attenzione specifica è dedicata anche ai figli di immigrati, alla loro presenza nel sistema scolastico e alla loro idea di futuro. ISTAT ha inoltre pubblicato il **Report Cittadini non comunitari in Italia -anni 2021-2022** con dati aggiornati in particolare sui flussi in ingresso e le acquisizioni di cittadinanza.

Nel 2022 è stato pubblicato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il **XII Rapporto Annuale sugli stranieri nel mercato del lavoro in Italia**, che presenta un quadro aggiornato relativo all'inserimento occupazionale dei migranti nel paese.

Nell'ambito del piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, è stato pubblicato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) il rapporto "Le condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agroalimentare" che offre un quadro aggiornato sugli insediamenti informali dei lavoratori stranieri occupati nel settore agroalimentare in Italia.

Nel corso dell'anno, la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione con ANPAL Servizi S.p.A., ha curato la pubblicazione dell'edizione 2022 dei **Rapporti annuali sulla presenza dei migranti nelle città metropolitane** dedicati alle Città Metropolitane nelle quali la presenza di immigrati non comunitari risulta particolarmente rilevante, nonché dei **Rapporti annuali sulle comunità migranti in Italia**, che illustrano le caratteristiche e i processi di integrazione delle 16 principali comunità migranti presenti in Italia (albanese, bangladese, cinese, ecuadoriana, egiziana, filippina, indiana, marocchina, moldava, nigeriana, pakistana, peruviana, senegalese, srilankese, tunisina, ucraina)

Sulla base dei dati raccolti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali attraverso il SIM, sono stati pubblicati due **Rapporti di approfondimento semestrale sui MSNA**, nei quali è disponibile<sup>43</sup>.



## 5.9 COMBATTERE IL RAZZISMO E LA DISCRIMINAZIONE

In linea con il *Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025*, l'Italia è impegnata nella lotta contro le varie forme di discriminazione. In Italia l'*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR)*, istituito presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è l'organismo dedicato alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni discriminatori. In linea con il proprio mandato istituzionale, l'UNAR promuove regolarmente una serie di iniziative e campagne di sensibilizzazione e comunicazione volte a prevenire e a contrastare le discriminazioni, la xenofobia e il fenomeno

del razzismo anche in raccordo con altri enti pubblici o del terzo settore.

Nel corso della **XVIII Settimana di azione contro il razzismo** (tenutasi dal 15 al 21 marzo 2022), su tutto il territorio nazionale sono state realizzate molteplici attività educative, culturali, artistiche e sportive previste nell'ambito dei 36 progetti vincitori dell'Avviso pubblico promosso da UNAR e rivolto alle associazioni e agli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni ed alla promozione della parità di trattamento, iscritti al Registro di cui all'art. 6 del D.lgs. n. 215/2003.

<sup>42</sup> Special Eurobarometer 519 Report. Integration of immigrants in the European Union

<sup>43</sup> I Rapporti sono realizzati in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 33 del T.U.I. dall'art. 19, co. 5 del d.lgs n. 142/2015, nonché dagli artt. 2 e 5 del DPCM n. 535/1999.

Nell'ambito dei progetti sono state promesse azioni di sensibilizzazione sulle tematiche del razzismo, dell'intolleranza e della xenofobia, anche in ottica intersezionale, declinate negli ambiti dell'educazione, dello sport, dell'arte e della cultura. Nel corso della Settimana di azione contro il razzismo è stata altresì lanciata sui media la campagna *#UniciDiversiUguali* e su tutti i campi della Serie A e sui canali social di Lega Serie A sono state realizzate una serie di iniziative a sostegno della campagna, grazie al supporto e alla partecipazione dei 20 Club associati. Tale iniziativa è stata ideata nell'ambito della campagna contro le discriminazioni **Keep Racism OUT**.

Nel corso del 2022, Sport e Salute - quale struttura del Governo operante nell'area funzionale di progettazione, produzione, fornitura di servizi di interesse generale in favore del mondo sportivo italiano - ha realizzato parte degli interventi previsti da un accordo sottoscritto nel 2020 dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro per le politiche giovanili e lo sport per la definizione di un **piano pluriennale di interventi che promuovano lo sport come strumento di dialogo, inclusione sociale e contrasto alla discriminazione**. In particolare, sono state individuate le candidature meritevoli di ottenere il "Premio Mondonico", destinato a tecnici, operatori e associazioni/ società sportive che si sono distinti per la loro attività in ambito sociale e che utilizzano lo sport per ridurre le disuguaglianze e combattere discriminazione, xenofobia e razzismo. Con riferimento all'ambito formativo, sono stati avviati presso le università aderenti al progetto e nell'ambito dei corsi di laurea in Scienze Motorie, moduli didattici che forniscono ai futuri tecnici/docenti maggiore consapevolezza rispetto al ruolo degli insegnanti/allenatori in contesti multiculturali. Infine, allo scopo di raccogliere esigenze, proposte e idee per favorire uno scambio di informazioni e di *know-how* per uno sport sempre più inclusivo, sono stati realizzati dei *Focus group* con atleti e tecnici sportivi impegnati su temi sociali.

In attuazione della Dichiarazione n. 13637/20 del 2 dicembre 2020 del Consiglio dell'Unione Europea, in cui si chiede agli Stati membri l'integrazione della lotta all'antisemitismo, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani ha presentato la **Strategia nazionale contro l'antisemitismo e la definizione operativa di antisemitismo dell'IHRA**<sup>44</sup> elaborata in coerenza con la risoluzione sulla lotta contro l'antisemitismo, adottata dal Parlamento europeo il 1° giugno 2017.

Nell'ambito del progetto europeo *Champs (Champions of Human rights And Multipliers countering afrophobia and afrophobic Speech)*, finanziato dal programma *Rights, Equality and Citizenship (REC)* dell'Unione Europea, un gruppo di ragazze e ragazzi italiani afrodiscendenti ha realizzato il ciclo di 10 video "Non è solo una questione di pelle" e un podcast di 7 puntate, "*Get under my skin*", con l'obiettivo di creare una nuova consapevolezza contrastando atteggiamenti e linguaggi discriminatori nei confronti di persone di provenienza, o di origine, africana. L'idea dei protagonisti non è solo quella di raccontare, ma anche e soprattutto quella di proporre strumenti e risposte per affrontare con un linguaggio semplice e chiaro temi concreti, come l'accesso al mercato del lavoro e la meritocrazia; l'uso del linguaggio discriminatorio e la consapevolezza nell'opinione pubblica italiana; il razzismo

sui *social*; la rappresentazione e rappresentanza degli afrodiscendenti nelle istituzioni italiane.



# 6. CITTADINANZA E APOLIDIA



## INTRODUZIONE

Nel 2022 la disciplina inerente all'acquisto della cittadinanza da parte degli immigrati non ha conosciuto innovazioni normative di particolare rilievo, né si sono registrati sul tema rilevanti atti amministrativi di portata comunque generale.

Va registrato, invece, come ormai da qualche anno, siano state adottate numerose pronunce giurisprudenziali a riguardo, alcune delle quali di rilevante portata, come di seguito specificato.

Oltre alle rilevanti pronunce analizzate nei seguenti paragrafi, la giurisprudenza nel 2022 ha affrontato molteplici questioni inerente all'acquisto della cittadinanza da parte degli immigrati muovendosi nel solco di orientamenti preesistenti – si pensi alla conferma del dell'ampia discrezionalità dell'amministrazione **nei casi di "concessione"**<sup>45</sup>

o affrontando questioni con marcati tratti di unicità come nel caso di diverse pronunce in tema di apolidia<sup>46</sup>. Per migliorare l'efficienza e la celerità nella trattazione delle istanze pervenute per la richiesta di cittadinanza da parte dei cittadini stranieri, attraverso il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2022, è stato finanziato un apposito progetto denominato "Potenziamento degli uffici di Cittadinanza". Il progetto, dell'importo di € 1.646.187,00, realizzato dalla Direzione Centrale per i diritti civili la cittadinanza e le minoranze del Ministero dell'Interno, ha preso avvio nel 2019 e si è concluso il 31 dicembre 2022. Nell'ambito del progetto, è stato selezionato ed impiegato personale aggiuntivo presso la Direzione (avvalendosi di 20 esperti), grazie al quale sono stati adottati 34.175 provvedimenti ed evasi 1.283 ricorsi.



## 6.1 ACQUISTO DELLA CITTADINANZA PER MATRIMONIO

L'art. 5, comma 1, della legge n. 91 del 1992 prevede che il coniuge straniero o apolide di un cittadino italiano possa acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, "qualora, al momento dell'adozione del decreto [del Ministro dell'interno sull'attribuzione dello *status civitatis*] (...) non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi".

Tale disposizione ha dato luogo, tra l'altro, al dubbio se la morte del coniuge del richiedente nelle more del procedimento per l'adozione del decreto potesse essere causa ostativa analogamente all'annullamento, allo scioglimento ecc., venendo meno comunque il rapporto. A riguardo la Corte costituzionale con la sentenza 23 giugno-26 luglio 2022 n. 195 ha dato risposta negativa con pronuncia di tipo interpretativo, in particolare dichiarando "l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 (...) nella parte in cui non esclude dal novero delle cause ostative al riconoscimento del

diritto di cittadinanza la morte del coniuge del richiedente sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento". La Corte è giunta a tale conclusione applicando l'art. 3 della Costituzione e in particolare il criterio di ragionevolezza il che l'ha indotta a rilevare che il rapporto matrimoniale rileva anzitutto ai fini dell'acquisto della cittadinanza come fattore d'integrazione, e a questo proposito il riferimento è alla data della presentazione dell'istanza, e che, d'altra parte, se nella disciplina delle cause ostative si può ravvisare anche l'intento di scoraggiare la pratica dei matrimoni fittizia, la morte del coniuge nulla ha a che vedere con questo.

45 Cfr., tra le tante sentenze, Tar Lazio, Sez. I-ter, 4 gennaio 2022 n. 48; id., Sez. V-bis, 20 aprile 2022 n. 4703; id. 4 agosto 2022, n. 11026

46 Cfr., tra le tante, Tribunale di Milano, sentenza 2 febbraio 2022, Tribunale di Brescia, ordinanza 27 aprile 2022; id., ordinanza 8 settembre 2022; Tribunale di Roma, ordinanza 25 novembre 2022).



## 6.2 ACQUISTO DELLA CITTADINANZA PER NATURALIZZAZIONE

Molte, come già negli anni passati, sono state le pronunce inerenti tale modalità d'acquisto. E in tale ambito si riscontra una particolare rilevanza quantitativa delle controversie concernenti la rilevanza di illeciti penali attribuiti all'interessato o a suoi familiari.

A proposito di quest'ultima questione il Consiglio di Stato (Sez. III, sentenza 2 maggio 2022 n. 3409) si è pronunciato sul caso di uno straniero che si era visto negare la concessione della cittadinanza a causa di precedenti penali di due familiari, zio e nipote, relati a condanne per calunnia e falso.

Su punto il giudice amministrativo ha affermato che non è corretto, come invece fatto dall'autorità decidente,

fondare un giudizio d'insufficiente integrazione, negando di conseguenza la concessione della cittadinanza, sul mero dato di precedenti quali quelli di cui sopra. Un siffatto giudizio presuntivo cozza, infatti, col carattere personale della responsabilità penale. Come precisato dal Consiglio di Stato nella stessa pronuncia, reati commessi da componenti del nucleo familiare possono di per sé rilevare nell'ambito della valutazione ampiamente discrezionale dell'amministrazione a proposito della concessione della cittadinanza, ma solo se emerge se non una "regia" una fruizione familiare dei proventi o comunque una qualche collaborazione o condivisione delle azioni o almeno degli atteggiamenti su cui poter fondare un giudizio d'insufficiente integrazione.



## 6.3 RIPARTO DI GIURISDIZIONE

La previsione di cui alla legge n. 13 del 2017, che attribuisce a "sezioni specializzate" della giurisdizione ordinaria "le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana" (art. 3, comma 2) ha dato luogo a incertezze circa la sua portata ritenendo alcuni che essa avrebbe mutato il preesistente riparto di giurisdizione in tema di cittadinanza, attribuendola secondo una *logica per materia* al giudice ordinario e obiettando altri che tale previsione riguarderebbe invece solo la competenza delle sezioni specializzate, fermo restando il preesistente riparto della giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario.

In proposito le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con l'ordinanza del 14 gennaio 2022 n. 1053, ribadendo la soluzione interpretativa già adottata nella di poco precedente ordinanza del 20 ottobre 2021 n. 29297, hanno fatto propria la seconda posizione ossia affermato che il riparto di giurisdizione non è mutato. Ciò sulla base di un argomento letterale (nella disciplina di cui trattasi non si parla di *giurisdizione*), della volontà in tal senso del legislatore (come espressa nella relazione d'accompagnamento alla legge di conversione), e della natura a giudizio della Corte chiaramente di interesse legittimo della posizione giuridica in caso di acquisto per concessione (art. 9 della legge n. 91 del 1992).

# 7. FRONTIERE, VISTI E SCHENGEN



## INTRODUZIONE

Ai sensi dell'art. 77 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Tfue), l'UE sviluppa **una politica comune relativa al controllo delle frontiere esterne** funzionale a garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace del loro attraversamento, nonché ad instaurare progressivamente un sistema di frontiere integrato.

Un ulteriore settore oggetto di armonizzazione completa concerne la politica comune dei visti, con l'individuazione degli Stati i cui cittadini debbono essere muniti di un visto per l'ingresso nello spazio Schengen, nonché l'armonizzazione dei visti rilasciati dagli Stati membri a fini di soggiorno di breve durata nello spazio Schengen. La soppressione dei controlli alle frontiere interne costituisce un elemento costitutivo dell'obiettivo enunciato all'art.

76 Tfue, diretto ad instaurare uno spazio senza frontiere interne nel quale sia assicurata la libera circolazione delle persone. In circostanze eccezionali, riconducibili ad esigenze di tutela da una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, è prevista la possibilità di un ripristino temporaneo dei controlli da parte degli Stati membri, in condizioni di stretta necessità e proporzionalità, in ottemperanza a procedure specificamente definite nel codice frontiere Schengen (artt. 25-29 regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone).



## 7.1 FRONTIERE ESTERNE

Nel 2022, come negli anni precedenti, sono proseguite le **attività di controllo e gestione delle frontiere interne ed esterne**, nonché le attività di cooperazione bilaterale e multilaterale con i Paesi terzi coinvolti nella gestione dei flussi migratori. Il 19 gennaio 2022, a seguito di tavolo tecnico di coordinamento, tenutosi presso la Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, è stato dato avvio **all'Operazione "Skalinos" per il pattugliamento aereo della rotta marittima orientale del Mediterraneo**.

**Nel 2022 si sono registrati complessivamente 105.140 sbarchi** di migranti sulle coste italiane, con un aumento di circa il 60 per cento rispetto al 2021. Nel periodo dal 1° gennaio 2021 al 9 novembre 2022, le ONG, nell'ambito di 91 eventi di sbarco, hanno portato sulle coste italiane 21.046 migranti, di cui 9.956 nel 2021 e 11.090 nel 2022<sup>47</sup>. In proposito, il 4 novembre 2022 è stato adottato un **Decreto interministeriale (Ministero dell'Interno, Ministero della Difesa e Ministero delle Infrastrutture)** con cui è stato fatto divieto a una ONG di sostare nelle acque territoriali nazionali oltre il termine necessario ad assicurare le operazioni di soccorso e assistenza

nei confronti delle persone che versino in condizioni emergenziali e in precarie condizioni di salute. Nel frattempo, il Governo italiano ha sollecitato le autorità europee a regolamentare il ruolo delle ONG nelle operazioni di salvataggio. In particolare, il 12 novembre, con la Dichiarazione congiunta dei Ministri dell'Interno di Italia, Malta e Cipro e del Ministro della Migrazione e dell'Asilo della Grecia, è stata evidenziata la necessità e l'urgenza di coordinare meglio gli interventi nel Mediterraneo, garantendo che tutte le navi ONG rispettino le convenzioni internazionali e le altre norme applicabili, e che tutti gli Stati di bandiera assumano le proprie responsabilità in conformità alle stesse.

Alla luce della riunione del Comitato di Resilienza dei *Senior Officials* e dei *Policy Directors* dell'11 novembre 2022, che ha confermato gli obiettivi generali di resilienza e la definizione di una *Resilience Roadmap to Vilnius January – July 2023*, il Ministero dell'Interno, quale capofila del Tavolo Tecnico 03 **"Capacità di gestire efficacemente un movimento incontrollato di popolazione"**, nell'ambito dei lavori della Commissione Interministeriale Tecnica di Difesa Civile, ha ripreso le attività per la stesura di un

piano nazionale per la gestione di un movimento incontrollato di popolazione che ecceda il 2% degli abitanti del Paese (**1.500.000 persone circa**). Il Ministero dell'Interno ha coinvolto il Ministero della Difesa, (che partecipa al Tavolo dal 2016) ed in particolare lo Stato Maggiore della Difesa ed il Comando Operativo di Vertice Interforze, i quali hanno già fornito una prima valutazione e revisione della bozza, per supportare i propri rappresentanti nella stesura del piano”.

In merito alla **gestione del flusso migranti sulla rotta balcanica della frontiera italiana nord-orientale**, che ha registrato un aumento del 57% rispetto al 2021, le

Forze Armate supportano le Forze dell'Ordine nell'ambito dell'operazione **“Strade Sicure”** con un dispositivo di circa 5000 unità, conseguendo 9.017 fermi (dati riferiti all'ultimo triennio, aggiornati al 20 gen. 2023). Nel 2022 sono state circa **13 mila** le persone rintracciate o che si sono presentate spontaneamente agli uffici di polizia. A dicembre 2022, è stato deciso di rafforzare ulteriormente i servizi di vigilanza finalizzati alla prevenzione e al controllo del fenomeno lungo la fascia confinaria regionale, prevedendo anche l'attuazione di controlli operati con pattuglie miste in sinergia con la polizia slovena.



## 7.2 COOPERAZIONE RAFFORZATA CON I PAESI TERZI NEL SETTORE DELLA GESTIONE DELLE FRONTIERE

Nel 2022 è proseguito il **SIBMMIL** (*Support to Integrated Border and Migration Management in Libya – Phase 1 e 2*) in Libia. Il progetto mira al rafforzamento delle capacità della Libia nei settori della gestione delle frontiere e dell'immigrazione, inclusa la lotta al traffico di migranti e la ricerca e soccorso in mare.

È proseguito anche il *Border Programme for the Maghreb Region*, finalizzato alla gestione delle frontiere per la regione del Maghreb (BMP Maghreb). Si tratta di programma regionale in Nord Africa (Marocco e Tunisia) nell'ambito del Fondo fiduciario dell'Unione europea per la stabilità e la lotta alle cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollati in Africa (EUTF). È stato avviato dall'*International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*, per la realizzazione in Tunisia di un moderno sistema di sorveglianza radar costiera.

Nel 2022 è proseguita la seconda fase del progetto **ITEPA** (*International Training at Egyptian Police Academy*). Il progetto è volto alla realizzazione, presso l'Accademia di polizia del Cairo, di un Centro internazionale di formazione specialistica nel settore del controllo delle frontiere e della gestione dei flussi migratori, a favore di operatori di polizia provenienti da circa 20 Paesi africani.

Nel novembre 2022 ha avuto inizio il **Progetto Civit**, della durata di 3 anni, che ha come obiettivo il rafforzamento delle capacità delle Autorità ivoriane nella gestione delle frontiere e dell'immigrazione irregolare, in particolare attraverso la costruzione di quattro posti di frontiera ai confini terrestri e la realizzazione di corsi formativi e *study-visits*.



## 7.3 VISTI

Applicando la decisione (UE) 2022/1500 del Consiglio del 9 settembre 2022, le autorità consolari italiane hanno disposto la **sospensione totale dell'applicazione dell'accordo tra la Comunità Europea e la Federazione Russa** di facilitazione del rilascio dei visti ai rispettivi cittadini. Il nuovo regime ha comportato, tra le altre cose:

un aumento dei diritti per le domande di visto (80 EUR: **6500** Rubli, per i minori dai 6 ai 12 anni 40 EUR: **3250** Rubli); la necessità di presentare documenti giustificativi supplementari; l'aumento dei tempi di trattamento dei visti; norme più restrittive per il rilascio dei visti per ingressi multipli.



## 7.4 FRONTIERE INTERNE – SCHENGEN

Con il decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 convertito con modificazioni dalla L. 19 maggio 2022, n. 52 è stata disposta la **cessazione dello stato di emergenza legato al covid al 31 marzo 2022**, con la conseguente graduale eliminazione del green-pass. Ai sensi dell'art. 3, si prevedeva tuttavia che, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza e in relazione all'andamento epidemiologico, il Ministro della salute (nel rispetto dei principi di adeguatezza e di proporzionalità) con propria ordinanza, sentiti i Ministri competenti per materia, potesse introdurre limitazioni agli spostamenti da e per l'estero, nonché imporre misure sanitarie in dipendenza dei medesimi spostamenti. L'ordinanza del Ministero della

salute del 22 febbraio 2022 aveva ridefinito le modalità di controllo del green-pass ai fini dell'ingresso in Italia dai Paesi dell'Unione europea e da paesi terzi. Alla luce della previsione di cui all'art. 3 succitato, con successive ordinanze del Ministero della salute (29 marzo 2022 e 28 aprile 2022), tali obblighi sono stati mantenuti in vigore fino al 31 maggio 2022 (quindi anche oltre la cessazione dello stato di emergenza). Dal 1° giugno 2022 la Certificazione verde COVID-19 non è più necessaria per l'ingresso in Italia.

# 8. MIGRAZIONE IRREGOLARE, COMPRESO IL TRAFFICO DI MIGRANTI



## INTRODUZIONE

**La lotta alla migrazione irregolare e al traffico di migranti** (che è concetto distinto da quello di tratta di esseri umani, cui è dedicato il capitolo 11) è **parte integrante della politica migratoria italiana ed europea**.

Essa, infatti, contribuisce alla gestione sicura e ordinata dei flussi migratori e al contrasto delle organizzazioni criminali, che si arricchiscono spingendo le persone ad intraprendere viaggi pericolosi pur di arrivare in Europa. Il perseguimento di tale obiettivo passa attraverso una pluralità di azioni complementari. Alcune di queste riflettono precisi obblighi dello stato italiano, discendenti dalla normativa internazionale e dell'Unione europea.

**Si pensi in particolare al Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale contro il traffico di migranti via terra, via mare e via aria del 15 dicembre del 2000 e alla direttiva 115/2008/CE c.d. "direttiva rimpatri".**

Quest'ultima, infatti, obbliga gli Stati a porre fine al soggiorno irregolare dei cittadini di paesi terzi. Altri strumenti di derivazione europea di cui l'Italia ha tenuto conto nell'elaborazione di politiche di contrasto all'immigrazione irregolare, sono indubbiamente la direttiva 2009/52/CE, in materia di sanzioni e provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi, il cui soggiorno è irregolare o ancora alle norme tese a disciplinare il riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei migranti non regolari tra gli Stati membri (direttiva 2001/40/CE).

Accanto ad esse vi sono poi ambiti che sono sostanzialmente lasciati al legislatore nazionale.

**Disposizioni specificamente dedicate al contrasto dell'immigrazione irregolare sono contenute nel titolo II del T.U.I., recante disposizioni sull'ingresso, il soggiorno**

e l'allontanamento dal territorio dello Stato, e più precisamente nel suo capo II, dedicato al controllo delle frontiere, al respingimento e all'espulsione.

Accanto a queste, la disciplina della migrazione legale può essere impiegata anche al fine di scongiurare il fenomeno della migrazione irregolare. La disciplina del trattamento dello straniero in condizione irregolare è demandata prettamente all'autorità nazionale, sebbene la Corte di Giustizia abbia anche di recente richiamato gli stati al rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta.

Al di là di questa dimensione interna, il **contrasto all'immigrazione irregolare non può che essere svolto anche attraverso la cooperazione con i paesi terzi**. Come riconosciuto dalla Commissione europea nel rinnovato *Piano di Azione contro il traffico di migranti 2021 – 2025* l'intensificazione della risposta al traffico di migranti è una sfida comune anche per i paesi partner dell'Ue e degli Stati membri e "richiede un approccio che prenda in considerazione l'intero tragitto, e che combini la cooperazione internazionale e il coordinamento con i nostri partner e tra gli Stati membri per smartellare il modello di business dei trafficanti".

Considerato che gli aspetti strettamente pertinenti alle operazioni di rimpatrio e alla cooperazione con i Paesi terzi per contrastare la migrazione irregolare sono presi in considerazione in altri capitoli del presente rapporto, questo contributo si concentra invece sugli sviluppi verificatisi nel 2022 con riferimento agli strumenti di migrazione legale volti a prevenire e contrastare la migrazione irregolare, alla lotta al favoreggiamento della immigrazione clandestina, all'accesso a servizi e soluzioni legali per i migranti che soggiornano irregolarmente sul territorio nazionale.



## 8.1 CONTRASTO E PREVENZIONE DEL FENOMENO ATTRAVERSO GLI STRUMENTI DELLA MIGRAZIONE LEGALE

Come anticipato, il contrasto alla migrazione irregolare è condotto anche attraverso gli strumenti di migrazione legale. Il decreto flussi che il Governo adotta annualmente

contiene, a partire dal 2020, anche specifiche disposizioni a riguardo. In particolare, al suo interno è previsto che "al fine di contrastare il fenomeno dell'impiego irregolare di

lavoratori stagionali nel settore agricolo” è stata prevista la partecipazione delle organizzazioni professionali dei datori di lavoro dello stesso settore al procedimento di assunzione dei lavoratori, e di riservare alle istanze di nulla osta al lavoro presentate da tali organizzazioni una specifica quota all'interno di quella stabilita per il lavoro stagionale.

La previsione integra e rafforza quanto previsto all'art. 22 del T.U.I. che disciplina le sanzioni applicabili ai datori di lavoro che occupino alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi di permesso di soggiorno o che abbiano un permesso di soggiorno scaduto, senza che ne sia stato richiesto il rinnovo, o il cui permesso sia stato revocato o annullato.



## 8.2 LE DISPOSIZIONI SPECIFICAMENTE VOLTE AL CONTRASTO DELL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

L'art. 12 del T.U.I. contiene specifiche disposizioni tese a **sanzionare il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina**, inteso come il comportamento di colui che “promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri (...) ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente”. La disposizione è stata negli ultimi anni oggetto di ripetute modifiche, adottate al fine di contrastare il fenomeno del traffico di migranti via mare.

Il d.l. n. 53 del 2019, convertito con l. 77 del 2019, attribuiva al Ministero dell'Interno il potere **di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale**, ad eccezione del naviglio militare e delle navi in servizio governativo non commerciale per ragioni di sicurezza pubblica o in caso di passaggio pregiudizievole o non inoffensivo di una nave impegnata in attività, tra cui il carico o lo scarico di persone in violazione delle leggi e dei regolamenti vigenti in materia di immigrazione. In tal caso il provvedimento limitativo o impeditivo doveva essere adottato di concerto con il Ministero della Difesa e con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previa informazione al Presidente del Consiglio dei Ministri.

La violazione del provvedimento da parte del comandante della nave veniva sanzionata in via amministrativa con multe da 150.000 a 1.000.000 euro, fatte salve le sanzioni penali applicabili. In caso poi di violazioni ripetute, era prevista anche la confisca della nave con il sequestro immediato del mezzo.

Il successivo d.l. 130/2020, convertito in legge 173/2020, è intervenuto sulla disciplina al fine **di meglio individuare i titolari del potere limitativo/interdittivo** del transito delle imbarcazioni nel mare territoriale e per rimodulare il regime sanzionatorio previsto dal divieto.

È stato quindi chiarito che la competenza ad emanare tali provvedimenti spetta al Ministero dell'Interno, e al Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti. Il primo interviene per esigenze di pubblica sicurezza, mentre il secondo interviene principalmente, sebbene non esclusivamente, laddove ciò sia necessario per esigenze di sicurezza marittima.

Sotto il profilo sanzionatorio, invece, per la violazione del provvedimento impeditivo/limitativo è stata prevista la sanzione della reclusione e la multa è stata ridimensionata ad una cifra compresa tra 10.000 e 50.000 euro.

Una importante innovazione apportata dalla riforma è consistita nell'aver espressamente escluso la possibilità di vietare o limitare il transito o la sosta delle imbarcazioni impegnate nelle attività di ricerca e salvataggio in mare.

Il 28 dicembre 2022<sup>48</sup>, il Consiglio dei Ministri ha approvato l'adozione di un decreto legge tendente ad **introdurre disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori**. Il provvedimento intende perseguire “il contenimento dell'esigenza di assicurare l'incolumità delle persone recuperate in mare e quella di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica”. In particolare, il decreto è volto a declinare le condizioni in presenza delle quali le attività svolte dalle navi che operano interventi di soccorso di persone in mare possono essere ritenute conformi alle convenzioni internazionali e alle norme nazionali in materia di diritto del mare. Inoltre, si disciplinano più compiutamente gli effetti della violazione del limite o del divieto di transito e sosta nel mare territoriali. In quella sede è stato inoltre definito di punire il mancato rispetto dei provvedimenti tramite una sanzione amministrativa in sostituzione del sistema sanzionatorio di carattere penale previsto dalla normativa vigente. Entro tale quadro sono state previste, oltre alla sanzione pecuniaria, il fermo della nave e in caso di reiterazione della condotta la confisca del mezzo. Analoghe sanzioni si prevedono qualora il comandante e l'armatore della nave non forniscano le informazioni richieste dall'autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare o non si uniformino alle indicazioni impartite da quest'ultima.



## 8.3 ACCESSO A SERVIZI E SOLUZIONI LEGALI PER I MIGRANTI CHE SOGGIORNANO IN CONDIZIONE DI IRREGOLARITÀ

Il nostro ordinamento riconosce ai cittadini di paesi terzi, anche in condizione di irregolarità, **i diritti fondamentali della persona umana**. Ciò significa che, a prescindere dalla posizione della persona sul territorio nazionale, è **garantito l'accesso a una serie di servizi essenziali** a partire dalla tutela della salute. L'accesso alle prestazioni sanitarie ambulatoriali, urgenti o comunque essenziali o continuative per malattia/ infortunio e i programmi di medicina preventiva per la salvaguardia della salute individuale o collettiva, sono garantiti nei presidi sanitari pubblici o accreditati, anche a coloro che versino in una condizione di irregolarità. È esclusa qualunque segnalazione alle autorità di polizia, ad eccezione dei casi di referto medico obbligatorio per situazioni di particolare gravità.

La prescrizione e la registrazione delle prestazioni nei confronti degli stranieri senza permesso di soggiorno sono effettuate utilizzando un codice regionale a sigla STP, di durata semestrale e rinnovabile.

Dal 2017 tutti i minori extracomunitari, anche irregolarmente presenti, devono essere obbligatoriamente iscritti al servizio sanitario nazionale. Inoltre, hanno diritto al pediatra di base sino ai 14 anni e al medico di medicina generale dai 14 ai 18 anni. Gli stessi, inclusi quelli non accompagnati, sono ammessi dagli 0 ai 6 anni alle cure sanitarie gratuite, a parità di condizioni con il cittadino italiano.

Nel corso del 2022 sono state adottate alcune iniziative volte a garantire migliore e più uniforme attuazione del quadro normativo, al fine di **garantire pienamente la tutela della salute dei minori**. Infatti, talvolta l'iscrizione al servizio sanitario nazionale e il conseguente rilascio della tessera sanitaria sono resi più difficoltosi per i minori tra i 14 e i 18 anni che siano privi di codice fiscale.

A questo proposito ad agosto 2021 l'Agenzia delle Entrate ha fornito indicazioni affinché sia possibile procedere al rilascio del codice fiscale direttamente dalle ASL, permettendo la semplificazione dell'iter procedurale e l'allineamento dei dati dell'anagrafe tributaria e del SSN. In seguito, il Ministero della Salute ha diramato una circolare a tutte le regioni affinché dessero indicazioni alle ASL di procedere in tal senso e garantire l'uniforme applicazione su scala nazionale.

# 9. TRATTA DI ESSERE UMANI



## INTRODUZIONE

Il fenomeno della tratta di esseri umani<sup>49</sup> è in continua evoluzione e sempre più connesso ai temi della protezione internazionale. Il fenomeno è condizionato da diversi fattori quali, tra gli altri, la provenienza geografica, le motivazioni della migrazione, le rotte percorse. Sul fenomeno della tratta e, più in particolare, dello sfruttamento, in Italia incidono altresì il progressivo aumento delle persone “non regolari” più vulnerabili presenti nel territorio, non facilmente rintracciabili dalle autorità e dalle istituzioni, la presenza storica delle mafie e il successivo radicamento di piccole e grandi organizzazioni criminali straniere, fenomeni capaci di rigenerarsi continuamente e di rinnovare il proprio modo di operare, nonostante l'imponente azione di contrasto messa in atto dalla magistratura e dalle forze dell'ordine, così come le modifiche e le nuove introduzioni legislative sul tema dell'accoglienza<sup>50</sup>. **Anche la pandemia di COVID19 e la guerra in Ucraina<sup>51</sup> hanno avuto ripercussioni sul fenomeno** portando, rispettivamente, ad un aumento di forme di reclutamento e sfruttamento attraverso il web, e a una sovraesposizione ai rischi di sfruttamento e gravi abusi in particolare di donne, minori, persone con disabilità, malattie gravi e/croniche, in fuga dalla guerra<sup>52</sup>.

Considerata l'articolazione e la continua evoluzione del fenomeno, l'Italia ha messo in atto una **vasta gamma di strumenti nel corso degli anni, basata su una governance multilivello e multi-agenzia**, a contrasto della tratta di esseri umani, che trova oggi espressione, in primo luogo nel **Piano Nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento** (di seguito PNA), adottato nell'ottobre del 2022 e di cui si dirà in prosieguo. Questa *governance* di cooperazione interistituzionale ha lo scopo di orientare e favorire la collaborazione sinergica dei vari soggetti pubblici e privati coinvolti.

Il PNA è uno degli strumenti dove trovano attuazione questa cooperazione interistituzionale e le connesse responsabilità in funzione del perseguimento delle azioni previste e degli obiettivi delineati in tema di tratta e di grave sfruttamento degli esseri umani.

In tale quadro, le azioni per la lotta alla tratta di esseri umani a scopo di grave sfruttamento si muovono sostanzialmente su due canali, che ripercorrono il solco del «doppio binario» della norma italiana. L'art. 18 del T.U.I. prevede infatti la possibilità di rilascio di **uno speciale permesso di soggiorno allo straniero sottoposto a violenza o a grave sfruttamento**, quando si presenti pericolo d'incolumità per il tentativo di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione criminale o a causa delle dichiarazioni rese in un procedimento penale contro i trafficanti. Il permesso di soggiorno per “casi speciali” può essere rilasciato sia in seguito ad una denuncia della vittima (c.d. percorso giudiziario, su proposta o previo parere del Procuratore della Repubblica) sia in assenza di questa (c.d. percorso sociale) ed è proprio in riferimento al “percorso sociale” che si parla di ‘doppio binario’ di tutela. La persona sfruttata è infatti libera di decidere se esporsi o meno al rischio di ritorsione a seguito di denuncia e, indipendentemente dalla scelta, lo Stato ne garantisce la piena assistenza<sup>53</sup>. Riprendendo tale ripartizione, anche gli strumenti legali ed operativi anti-tratta viaggiano su due fronti. Il primo concerne più propriamente **il contrasto e la repressione dei crimini legati allo sfruttamento di esseri umani**, compito affidato a tutte le Forze dell'Ordine e alla magistratura. Il secondo concerne la **prevenzione della tratta e la protezione delle vittime**, ed è di pertinenza dei servizi sociali pubblici e degli enti del privato sociale accreditati attraverso l'iscrizione nel registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività a favore degli immigrati<sup>54</sup>.

49 Come definito dalla “Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings” del 2005, ratificata dall'Italia con legge n. 108 il 2 luglio 2010, l'espressione tratta di esseri umani “indica il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, con la frode, con l'inganno, con l'abuso di autorità o della condizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù o l'espianto di organi”. Per la Convenzione per esteso si veda <https://rm.coe.int/168008371d>

50 D.l. 130/2020 convertito, con modificazioni, dalla l. 173/2020, GU 19.12.2020 n. 314.

51 Per gli sviluppi nazionali sulle “RISPOSTE ALL'AFFLUSSO DI PERSONE IN FUGA DALLA GUERRA IN UCRAINA” si veda il capitolo 3 del presente rapporto.

52 Si veda il “Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025”, disponibile al link <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2427/piano-anti-tratta-2022-2025-ita.pdf>

53 Ibid.

54 Si veda il “Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025” disponibile al link <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2427/piano-anti-tratta-2022-2025-ita.pdf>





## 9.1 SVILUPPI NELLE POLITICHE STRATEGICHE NAZIONALI

Come detto, tra i principali sviluppi rispetto al contrasto alla tratta di esseri umani, assume particolare rilievo l'adozione, a ottobre del 2022, del nuovo **Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento per il triennio 2022-2025**. Il Piano è il risultato di un lavoro condiviso, che ha visto il coinvolgimento della Cabina di Regia Nazionale, costituita da Amministrazioni centrali, Regioni e autonomie locali; del Comitato Tecnico a supporto della Cabina di Regia; delle Parti Sociali e delle principali realtà associative attive nel settore della prevenzione e del contrasto alla tratta degli esseri umani, tra le quali, le competenti Agenzie delle Nazioni Unite<sup>55</sup>.

Il PNA 2022-2025 si propone di definire “**strategie pluriennali di intervento per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime**”<sup>56</sup>. L'elaborazione del PNA è stata quindi impostata in coerenza con le quattro direttrici di: *prevenzione, persecuzione del crimine, protezione e integrazione sociale, cooperazione*, sulle quali, a livello internazionale, sono improntate le strategie in materia di lotta alla tratta degli esseri umani.

La redazione del nuovo Piano trae spunto dalle positive iniziative e dai progetti attuati nell'ambito del precedente PNA 2016-2018, dal lavoro di confronto tra le varie istituzioni coinvolte e dai contributi degli esperti e delle organizzazioni della società civile sul tema. Obiettivo strategico del nuovo PNA è quello di **migliorare – in coerenza con un approccio unitario a livello europeo – la risposta nazionale al fenomeno della tratta**, agendo nel rispetto dei diritti umani e del principio di non discriminazione, in un'ottica di *mainstreaming* di genere, di tutela dei diritti dei minori, delle donne e più in generale delle categorie vulnerabili<sup>57</sup>.

Il Piano è parte integrante di una strategia unitaria di interventi che concorrono alla **definizione di un solido presidio della condizione delle vittime**, anche in raccordo con quanto definito nell'ambito della Strategia Nazionale per la Parità di Genere e del Piano di Ripartizione delle risorse del «*Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità*», in continuità del *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023*, del nuovo *Piano Nazionale di prevenzione e contrasto all'abuso e sfruttamento sessuale dei minori*, del *V Piano Nazionale di Azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022-2023* (c.d. *Piano Nazionale Infanzia*) e del *Piano approvato dalla Commissione Europea a favore dei rifugiati ucraini*. Parallelamente, intento del PNA è di lavorare in sinergia con il *Piano Nazionale per l'integrazione dei titolari di protezione internazionale* e il *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022*<sup>58</sup>.

Il sistema di *governance* realizzato dal piano si sostanzia su **due livelli (nazionale e locale)** così articolati.

Sul piano nazionale, il ruolo di coordinamento è assicurato dal Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, cui si aggiungono la Cabina di regia e il Comitato tecnico: la prima, in funzione di indirizzo politico, coinvolge le Autorità politiche di riferimento di tutte le Amministrazioni, centrali e periferiche, coinvolte sul tema della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani; il secondo, lavora a supporto della Cabina di regia per la redazione ed attuazione del PNA. Inoltre, un valore aggiunto a tale *governance* è dato dal rapporto con le parti sociali, le associazioni e gli enti del terzo settore, le organizzazioni internazionali impegnate, unitamente a soggetti pubblici del territorio, nell'attuazione dei progetti regionali, nazionali ed europei.

Considerando che gli uomini e le donne (nonché i minori di entrambi i sessi) vittime di tratta richiedono interventi di assistenza molto diversi tra loro, per la presenza di vulnerabilità e modalità di sfruttamento differenti, **il Piano adotta un approccio particolarmente attento alle questioni di genere**. Inoltre, particolare attenzione viene riservata alle **tipologie di vulnerabilità non evidenti**, come quelle celate dietro le rotte di migranti, non riconoscibili o non identificabili perché non registrate ufficialmente all'arrivo in Italia, donne e minori sfollati da territori interessati da conflitti bellici tra gli altri, le minoranze etniche, religiose, le vittime di tratta che presentano disabilità fisiche e psichiche, e quelle appartenenti al mondo LGBTIQ+<sup>59</sup>. Casi in cui diverse vulnerabilità si sommano, e a cui spesso non viene prestata adeguata assistenza a causa della mancanza di formazione specialistica degli addetti ai lavori e di strumenti operativi adeguati.

Le precedenti considerazioni sono dunque alla base dell'elaborazione del Piano che suddivide le quattro direttrici in titoli e azioni, indicando gli attori coinvolti per ciascuna sezione.

**L'asse della prevenzione punta al miglioramento della conoscenza e alla promozione della formazione continua sul fenomeno**, all'attuazione di misure di informazione, sensibilizzazione e scambio di informazioni nei Paesi di origine e di destinazione, alla realizzazione di progetti di sensibilizzazione e ricerche in materia di tratta e grave sfruttamento lavorativo e al rafforzamento dell'approccio multi-agenzia nei controlli amministrativi.

**Sull'asse della persecuzione del crimine**, il Piano mira a **rafforzare la cooperazione giudiziaria adottando un approccio multi-agenzia**, a favorire la sensibilizzazione e la conoscenza del fenomeno da parte della Magistratura civile e penale, anche minorile, alla persecuzione del crimine.

Rispetto alla **protezione e assistenza delle persone traficate** o gravemente **sfruttate** il PNA si pone l'obiettivo della **tempestiva identificazione e referral delle vittime di tratta** (adulti e minori d'età) alle frontiere marittime, terrestri ed aeroportuali, di supportare l'attuazione delle disposizioni previste a tutela dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) vittime di tratta di cui alla Legge

55 Ibid.

56 Ibid.

57 Ibid.

58 Per gli sviluppi in materia di contrasto allo sfruttamento lavorativo vedasi capitolo “MIGRAZIONE IRREGOLARE” al capitolo 10 del presente rapporto.

59 Ibid.

47/2017, di supportare lo scambio di informazioni, *counselling*, identificazione, *referral* ai meccanismi di protezione delle vittime di tratta che siano casi Dublino di ritorno da altri paesi UE, di rafforzare il Meccanismo Nazionale di *Referral* (MNR)<sup>60</sup>, di aggiornare i sistemi di accoglienza e inclusione e di promuovere l'inclusione socio-lavorativa, azioni di prossimità quali il miglioramento dell'efficacia delle attività di *outreach* e di contatto in ambito di grave sfruttamento sessuale, lavorativo, nel mondo del web e nell'offerta di assistenza sanitaria. In materia di *partnership*, infine, attenzione è posta sulla promozione della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione internazionale e sull'istituzione di un Database integrato per la raccolta dati<sup>61</sup>.

Al fine di favorire un **controllo efficace dei progressi raggiunti** e la verifica dell'impatto delle politiche adottate a favore delle vittime di tratta, il PNA prevede un sistema di monitoraggio attraverso la costituzione di gruppi di lavoro nell'ambito del Comitato tecnico<sup>62</sup>.

All'interno degli strumenti di analisi e monitoraggio dei fenomeni, riveste nel PNA particolare attenzione il **Numero Verde**, strumento istituito nel 2000 dal Dipartimento per le Pari Opportunità quale Piattaforma nazionale della società civile, che costituisce una sede istituzionale pubblica di confronto e di scambio di indicazioni e informazioni e provvede alla raccolta delle telefonate provenienti da tutto il territorio nazionale, alla prima lettura della richiesta, all'azione di "filtro" consistente nell'identificazione delle telefonate non pertinenti, alla deviazione delle telefonate pertinenti ai progetti con competenza territoriale rispetto all'area geografica di provenienza della chiamata, al coordinamento dell'attività di "messa in rete nazionale" delle accoglienze e dei trasferimenti delle vittime tra i diversi progetti, al monitoraggio dell'attività di emersione a livello nazionale.

Il sistema di raccolta dati informatizzato (SIRIT) collegato alla piattaforma ed in uso dal 2010, consente di estrapolare, tramite la sezione REPORT, dati aggregati sui principali elementi dei percorsi di valutazione e/o presa in carico, quali ad esempio: il genere, l'età, la nazionalità,

l'ambito di sfruttamento (ove presente), il territorio di emersione, le misure di assistenza fornite, l'accoglienza abitativa fornita, il processo di regolarizzazione, l'esito delle valutazioni e dei programmi, ecc.

La nuova versione, introdotta nel 2017, consente, inoltre, ai Progetti antitratta di registrare le attività di valutazione dei potenziali casi di tratta e/o grave sfruttamento; recentemente sono state inserite ulteriori sezioni (Contatto, Prossimità, *Follow Up*), che consentono al sistema oggi di tener traccia dell'intera filiera degli interventi in tempo reale.

A riprova della sinergia interistituzionale nel contrasto al fenomeno della tratta, la Direzione Centrale per le politiche migratorie del Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno, quale Punto di Contatto Nazionale italiano nell'ambito dell'*European Migration Network*, ha dedicato la Conferenza nazionale annuale al tema del **contrasto alla tratta di esseri umani**. L'evento, dal titolo "*Il Contrasto alla tratta di esseri umani in Europa: esperienze e costruzione di interventi comuni*", svoltosi online il 15 dicembre 2022, ha presentato l'esperienza italiana in termini di sfide e buone pratiche sul tema centrale dell'identificazione precoce, con l'obiettivo di proporre una riflessione sulle azioni necessarie che gli Stati Membri dell'UE sono chiamati ad affrontare sul fenomeno della tratta. L'incontro **ha offerto una panoramica sulle nuove sfide per le politiche europee nel contrasto alla tratta e nella protezione delle vittime**, ha esplorato il fenomeno della tratta e del grave sfruttamento, con un focus speciale sulle tendenze emergenti emerse dall'analisi dei dati del numero verde anti-tratta, ed ha poi dedicato una parte centrale alla condivisione di esperienze maturate nei diversi contesti nazionali europei, descrivendo in particolare l'esperienza italiana che ha sperimentato forme innovative di identificazione precoce, quali ad esempio luoghi di accoglienza per garantire alle persone uno spazio di riflessione – con il progetto piemontese "ALFa-Accogliere le fragilità" – o modalità di intervento multi-agenzia per favorire l'emersione delle vittime di sfruttamento lavorativo<sup>63</sup>.



## 9.2 IDENTIFICAZIONE DELLE VITTIME DI TRATTA DI ESSERI UMANI E INFORMAZIONI LORO TRASMESSE

Nel contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento, l'**identificazione** costituisce la misura propedeutica a tutte le altre, in particolare a quelle volte all'inclusione sociale delle persone che fuoriescono dai circuiti dello sfruttamento, aspetto altrettanto importante nell'ambito dei percorsi di emancipazione e di accompagnamento all'autonomia realizzati dalle organizzazioni che si occupano dell'assistenza alle vittime di tratta<sup>64</sup>.

Nel 2022 sono continuate le sperimentazioni di forme innovative di identificazione precoce, ad esempio in luoghi

di accoglienza per garantire alle persone uno spazio di riflessione. Tra le iniziative promosse in questo ambito il sopracitato progetto piemontese "**ALFa-Accogliere le fragilità**" (2019-2022), con capofila la Prefettura di Torino e realizzato in collaborazione con Regione Piemonte, Ires Piemonte e la rete anti-tratta piemontese. Il Progetto, direttamente cofinanziato dall'Unione Europea nell'ambito delle cosiddette Misure Emergenziali del FAMI 2014-2020, ha l'obiettivo di attivare un sistema specifico di accoglienza, protezione e osservazione di persone vittime o potenzialmente vittime di tratta al fine di evitare che

60 Il Meccanismo Nazionale di Referral è un sistema di cooperazione tramite cui gli attori statali adempiono ai propri obblighi per proteggere e promuovere i diritti umani delle vittime di tratta, coordinando i propri sforzi in un partenariato strategico con la società civile. Vedasi PNA 2022-2025 al link <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2427/piano-anti-tratta-2022-2025-ita.pdf> (attualmente in fase di ulteriore rielaborazione e aggiornamento con modulazione in linea con i parametri OSCE).

61 Vedasi PNA 2022-2025 al link <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2427/piano-anti-tratta-2022-2025-ita.pdf>

62 Ibid.

63 Per l'agenda completa della Conferenza si faccia riferimento al link [http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/def\\_conferenza\\_nazionale\\_emn\\_pdf](http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/def_conferenza_nazionale_emn_pdf)

64 Ibid.

vengano agganciate dai circuiti dello sfruttamento ai quali sono destinate già a partire dal loro Paese d'origine<sup>65</sup>.

ALFa ha posto al centro della sua azione l'**identificazione precoce delle vittime o delle potenziali vittime**, ed ha sviluppato modalità di inserimento in un percorso di inclusione sociale e di osservazione; di accompagnamento legale e supporto sanitario; di valutazione della reale condizione delle persone; e di orientamento verso le strutture di accoglienza più idonee, prevedendo di accogliere, osservare e orientare 400 persone vulnerabili vittime o potenziali vittime di tratta.

I rilevanti esiti del progetto hanno confermato la validità del modello proposto e hanno portato, ad ottobre 2022, all'ammissione a finanziamento di una seconda edizione del progetto "**ALFA 2 Oltre i Confini delle Fragilità**", a valere sulle risorse del FAMI 2014-2020. L'obiettivo della nuova fase di progetto è quello di **rafforzare la funzione di coordinamento e di indirizzo** della Prefettura nella gestione, controllo e lotta alla tratta e allo sfruttamento sessuale e lavorativo; aumentare le competenze e migliorare la sinergia dei diversi servizi pubblici e privati del territorio che entrano in contatto con cittadini di Paesi Terzi per favorire l'identificazione precoce delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento sessuale e lavorativo<sup>66</sup>.

Inoltre, il 1° ottobre 2022 sono stati avviati 21 progetti nell'ambito del **bando nazionale per il finanziamento di progetti a favore delle vittime di tratta** o di grave sfruttamento lavorativo<sup>67</sup>, pubblicato dal Dipartimento per le Pari Opportunità nel luglio del 2022. Il bando è finalizzato ad assicurare adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria, e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e l'integrazione sociale nell'ambito del Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale a favore degli stranieri e dei cittadini vittime di schiavitù e tratta. I progetti approvati, attuati a livello territoriale e finanziati per un importo complessivo di € 27.200.000,00 termineranno il 29 febbraio 2024 ed interverranno in diversi settori e modalità tra cui:

- attività di primo contatto con le popolazioni a rischio di sfruttamento volte alla tutela della salute e all'emersione delle potenziali vittime di tratta e/o grave

sfruttamento sessuale, lavorativo, accattonaggio, economie illegali e matrimoni forzati/combinati con particolare attenzione alle persone richiedenti protezione internazionale o titolari di protezione internazionale;

- azioni proattive multi-agenzia di identificazione dello stato di vittima anche presso le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, in relazione alla valutazione del caso ai fini di una preliminare identificazione della persona assistita quale vittima di tratta e dell'accertamento della sussistenza dei requisiti per l'ingresso nei percorsi di protezione dedicati;
- azioni/attività di protezione immediata e prima assistenza, quali pronta accoglienza, immediata assistenza sanitaria e consulenza legale;
- accoglienza residenziale protetta e percorsi di sostegno non residenziale, secondo la condizione delle vittime;
- attività mirate all'ottenimento del permesso di soggiorno;
- formazione (alfabetizzazione linguistica, informatica, orientamento al lavoro, corsi di formazione professionale);
- attività di inclusione attiva, attraverso azioni di assistenza e integrazione sociale finalizzata ad accompagnare le persone vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento – che abbiano eventualmente già beneficiato di misure di prima assistenza – in un percorso personalizzato di secondo livello, integrato e multidimensionale di integrazione e autonomia personale, teso a favorire il loro empowerment, orientamento, formazione e inserimento lavorativo o il loro rientro volontario assistito nel paese di origine;
- attività mirate al raccordo operativo tra il sistema di protezione delle vittime di tratta e contrasto al grave sfruttamento e il Sistema di Accoglienza e Integrazione, all'interno del quale sono attivati servizi dedicati alle persone portatrici di esigenze particolari, vittime di tratta o presunte tali.



## 9.3 COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI – INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

Tra i pilastri della lotta alla tratta di esseri umani, la **cooperazione con i Paesi di origine particolarmente interessati al fenomeno** è una tra le azioni che vede maggiormente impegnato lo Stato italiano. Tra i principali programmi che includono la componente di protezione e sviluppo c'è il *Regional Development Protection programme for North Africa (RDPP NA)*, attivo dal 2016, che ha come obiettivo quello di rafforzare la protezione di migranti e rifugiati, migliorandone le condizioni di vita e offrendo loro alternative alla migrazione irregolare lungo

la rotta del Mediterraneo centrale, supportando anche servizi *migrant-friendly*, di coesione sociale e opportunità di lavoro locale e migliorando la condivisione di ricerche, conoscenze e strategie di sostegno ai migranti<sup>68</sup>.

In continuità con gli sforzi degli anni precedenti, il 26 ottobre del 2022, è stata inviata alla DG Home della Commissione europea la proposta progettuale per l'implementazione della sesta fase del programma RDPP NA, a valere sui fondi *Asylum Migration and Integration*

65 Per informazioni sul Progetto ALFa vedasi <https://www.piemonteimmigrazione.it/lp/alfa>

66 Per informazioni sul Progetto ALFa vedasi <https://www.piemonteimmigrazione.it/lp/alfa>

67 Vedasi <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2710/Nuovo-bando-per-progetti-di-assistenza-a-favore-delle-vittime-di-tratta-o-grave-sfruttamento>

68 Per informazioni sul Programma RDPP NA si veda <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/notizie/programma-regionale-sviluppo-e-protezione-nord-africa-rdpp-na>

(AMIF) 2023-2024 per un importo di 25 milioni di euro. I 16 nuovi progetti inizieranno a gennaio 2023 e si concentreranno su diversi obiettivi e attività, tra cui la registrazione e determinazione dello status di rifugiato (UNHCR); l'identificazione e assistenza diretta alle vittime di tratta e sostegno alle autorità nazionali nella prevenzione e nel contrasto della tratta (OIM); la protezione dei minori non accompagnati (SAVE THE CHILDREN e StARS); il reinsediamento (UNHCR); l'assistenza diretta a rifugiati vulnerabili (COOPI). Cinque progetti che verranno realizzati da OIM riguarderanno attività di contrasto alla tratta e di *capacity-building* sulla gestione del fenomeno in Egitto, Mauritania, Marocco, Niger e Tunisia.

# 10. RIMPATRIO E RIAMMISSIONE

## INTRODUZIONE

Le principali disposizioni in materia di rimpatrio dello straniero sono contenute nel titolo II del T.U.I. al capo II e III rispettivamente dedicati alle disposizioni inerenti al controllo delle frontiere, del respingimento e dell'espulsione e alle disposizioni di carattere umanitario. Tali norme recepiscono nel sistema normativo nazionale la **Direttiva 115/2008/UE (c.d. Direttiva Rimpatri)**, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Il T.U.I. contempla due tipologie di respingimento: il cd. **respingimento alla frontiera**, posto in essere dalla polizia<sup>69</sup> e il **respingimento differito**, adottato dal Questore nei confronti dello straniero fermato all'atto dell'attraversamento della frontiera o subito dopo, o temporaneamente ammesso nel territorio per ragioni di pubblico soccorso.

Anche le **espulsioni** possono essere suddivise in due categorie: quelle **amministrative** e quelle **giudiziali**, a seconda dell'autorità competente alla loro adozione. Per quanto riguarda le prime, queste possono essere adottate dal Prefetto<sup>70</sup> o dal Ministro dell'Interno<sup>71</sup>. Le due ipotesi differiscono, oltre che per i diversi presupposti, anche per la diversa intensità del controllo giurisdizionale: il provvedimento di espulsione disposto dal Ministro nei casi di terrorismo è sottratto alla convalida della autorità giudiziaria. Gli effetti del provvedimento di espulsione sono molteplici e comprendono, in particolare, l'obbligo dello straniero di lasciare il territorio nazionale nonché il divieto di reingresso per un periodo che spazia dai tre ai cinque anni, salvo casi in cui è previsto un termine più ampio per esigenze specifiche (es. termine decennale per esigenze di prevenzione del terrorismo).

Al di fuori dei casi tassativi nei quali l'espulsione è eseguita con l'ausilio della forza pubblica<sup>72</sup> lo straniero può domandare al Prefetto, ai fini dell'esecuzione del provvedimento di espulsione di cui è destinatario, **un termine per la partenza volontaria** (da determinarsi caso per caso entro un lasso di tempo che va dai 7 ai 30 gg).

La partenza volontaria può prendere le forme, altresì, del **Rimpatrio Volontario Assistito (c.d. RVA)**, strumento che gode di un particolare favor nell'ordinamento italiano così come in quello dell'Unione europea. Sul piano europeo l'RVA è promosso da una serie di atti della Commissione europea che ne ha posto in luce i vantaggi in termini di rapporti costi benefici<sup>73</sup>: **il rimpatrio volontario assistito rappresenta un'opzione privilegiata rispetto al rimpatrio forzato**, non solo per la sicurezza e la dignità delle condizioni di ritorno, ma anche per le opportunità di reinserimento in ipotesi di rientro nei Paesi di origine.

Sul piano nazionale l'RVA è disciplinato all'art. 14 ter del T.U.I.

Per quanto riguarda il 2022, i dati disponibili<sup>74</sup> evidenziano **una ripresa del numero complessivo dei rimpatri effettuati**. A fronte di 36.677 provvedimenti di allontanamento, i rimpatri totali effettuati sono stati 4.304, con una netta ripresa rispetto le annualità precedenti. Tale elemento dipende principalmente dalle restrizioni anti-Covid che avevano visto una contrazione dei numeri negli anni 2020 (2.592 rimpatri effettuati) e 2021 (751).

Nel dettaglio, sempre per quanto attiene al 2022, sono stati effettuati 1.919 espulsioni con accompagnamento alla frontiera, 1.571 espulsioni dai Questori, 432 espulsioni con conforme provvedimento dell'Autorità giudiziaria e 3 espulsioni su provvedimento del Ministro. Quelli ottemperati sono stati invece 312 all'ordine del Questore e 76 alla partenza volontaria.

Le nazionalità dei cittadini rimpatriati riflette la nazionalità dei migranti sbarcati e la cui richiesta di asilo è stata respinta (in particolare si noti Tunisia e Nigeria), ma le nazionalità storicamente radicate in Italia quali Albania e Marocco.

69 Sottratto alle procedure di convalida previste per l'espulsione e le disposizioni di cui all'art. 13, 5 bis; 5 ter e commi 7 e 8 nonché al divieto di reingresso e all'obbligo di segnalazione nell'ambito del SIS.

70 Nei confronti dello straniero che è entrato irregolarmente nel territorio dello stato senza incorrere in un respingimento alla frontiera o che dopo essere entrato regolarmente, vi si sia trattenuto in assenza dei presupposti per il soggiorno regolare, salvo che ciò sia dipeso da cause di forza maggiore, o che rientri in una delle categorie di cui articoli 1, 4 e 16, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

71 Per motivi di ordine pubblico o sicurezza nazionale ex art. 13 T.U.I. oppure di terrorismo di cui all'art. 3 c.1 d.l. 144/2005 convertito con modificazioni dalla l. 155/2005.

72 c.d. accompagnamento coattivo alla frontiera, disciplinato all'art. 13,4c. D.lgs. 286/98

73 COM (2015) 240 final, COM/2015/0453 final, COM (2017) 200 final, Raccomandazione (UE) 2017/432 della Commissione del 7 marzo 2017.

74 Dati Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, ancora in fase di consolidamento.



## 10.1 LE RECENTI MODIFICHE APPORTATE AL TESTO UNICO IMMIGRAZIONE

Nelle precedenti annualità il T.U.I. ha subito importanti modifiche prima con il d.l. 113/2018 (poi convertito in l. 132 del 2018) e poi con d.l. 130/2020 (convertito in legge 173/2020). Per l'anno 2022 si segnala sul tema l'adozione con Decreto della Ministra dell'Interno Lamorgese della Direttiva recante **“Criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di permanenza per i rimpatri previsti dall'art.14 del d.lgs. n.286/1998 e successive modificazioni”**, che ha sostituito il precedente Regolamento Unico CIE. L'art.14, comma 2, del Testo Unico Immigrazione, come modificato dal d.l. n.130/2020, afferma che lo straniero è trattenuto nel Centro **“con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza, il pieno rispetto della sua dignità e la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno”**<sup>75</sup>.

È bene ricordare come storicamente le difficoltà nell'esecuzione dei rimpatri sono legate ai **costi del trasferimento coattivo dei migranti e alla sostanziale scarsa**

**collaborazione dei Paesi d'origine**, come del resto evidenziato anche dal primo Decreto Flussi varato dall'attuale Governo Meloni con DPCM del 29 dicembre 2022, in vigore dal 26 gennaio 2023. Come meglio approfondito nel capitolo 4 del presente rapporto (Migrazione legale), il Decreto regola l'ingresso di una quota massima di 82.705 unità di lavoratori stranieri in Italia stagionali e non (art. 1 DPCM) da immettere nel mercato del lavoro italiano su domanda delle imprese presenti sul territorio nazionale. Di queste, 30.105 quote sono da destinare a cittadini di Paesi che hanno sottoscritto o stanno per sottoscrivere **specifici accordi di cooperazione e in materia migratoria** (articolo 3 – comma 1, lettera a del DPCM). Nello specifico 6.000 quote saranno destinate a lavoratori subordinati non stagionali cittadini di Paesi con i quali nel corso dell'anno 2023 entrino in vigore accordi di cooperazione in materia migratoria (articolo 3 – comma 1, lettera b del DPCM).



## 10.2 STRATEGIA NAZIONALE E SVILUPPO DI AZIONI

Con l'insediamento nel 2022 del nuovo Ministro dell'Interno Piantedosi, viene ribadita **la necessità di sviluppare una nuova politica europea in materia di migrazione e di asilo**, realmente ispirata ai principi di solidarietà e responsabilità, e che sia equamente condivisa tra tutti gli Stati membri.

In quest'ottica, a partire da dicembre 2022 è operativo un progetto pilota per quanto riguarda le azioni di rimpatrio e reintegrazioni effettuati dalla Polizia di Stato, che coinvolge 16 Uffici Immigrazione presso le Questure, attraverso il quale è stata data attivazione in Italia ai *Joint Reintegration Services di Frontex*.

Infatti, a partire dal 2022, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera sostiene gli Stati membri nel fornire misure di reinserimento ai migranti rimpatriati nei loro Paesi d'origine garantendo una serie di servizi qualificati, come alloggi a lungo termine, assistenza medica, consulenza sul lavoro, istruzione, assistenza nella creazione di una piccola impresa, ecc. Nel quadro di questa iniziativa, gli operatori italiani selezionati hanno ricevuto una formazione dedicata e sono stati abilitati alla attivazione dei pacchetti di reintegrazione attraverso la piattaforma dedicata.

Inoltre, negli ultimi anni, *il Garante nazionale delle persone private della libertà individuale*, ente deputato a monitorare le operazioni di rimpatrio forzato, ha promosso **il rafforzamento del proprio sistema di monitoraggio** grazie alla costruzione di una rete nazionale di monitor, alla quale partecipano otto Garanti regionali (Piemonte, Campania, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Molise, Puglia, Sicilia) e quattro Garanti comunali (Torino, Milano, Gradisca d'Isonzo e Oristano). Dal 1° gennaio 2022

il Garante nazionale ha monitorato (partecipando ad almeno a una o più fasi dell'operazione): 15 voli charter per la Tunisia; 5 voli charter per l'Egitto; 3 voli charter per la Nigeria; 3 voli charter congiunti per la Georgia; 1 volo charter congiunto per l'Albania. Nel corso dell'anno è proseguito il progetto nazionale **“Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati” affidato al Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale** con il quale sono state monitorate 1105 operazioni di RF su 1554. Si sono svolti sette interventi formativi per il personale coinvolto nel monitoraggio e hanno preso avvio gli interventi per lo sviluppo delle relazioni con organismi esteri omologhi del Garante e per il rafforzamento della piattaforma informatica per l'analisi dei dati inerenti ai RF.

Si segnala infine che il 28 novembre 2022 il Garante ha realizzato un *workshop*, dal titolo **“Le regole delle procedure di rimpatrio forzato nell'ambito della Direttiva del Ministro dell'Interno del 19 maggio 2022”**<sup>76</sup>, dove si è esaminata la nuova disciplina dei Centri di permanenza per il rimpatrio, rispetto alla quale il Garante nazionale ha espresso alcuni pareri, in diverse parti recepiti nel testo adottato, contribuendo così all'innalzamento degli standard che dovranno essere raggiunti per la tutela dei diritti fondamentali delle persone trattenute nei Centri.

75 Vedi art. 1 della Direttiva Min. Interno 19 maggio 2022 che recita: “Allo straniero e al cittadino comunitario trattenuto in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è assicurata la necessaria assistenza ed il pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, anche in considerazione della sua provenienza, della sua fede religiosa, del suo stato di salute fisica e psichica, della differenza di genere, compresa l'identità di genere, della presenza di esigenze particolari o vulnerabilità, fermo restando il divieto dello straniero di allontanarsi dal Centro e di porre in essere condotte violente nei confronti di persone o di beni.

76 [https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/dettaglio\\_contenuto?contentId=CNG14512&modelId=10019](https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/dettaglio_contenuto?contentId=CNG14512&modelId=10019)



## 10.3 RIMPATRIO VOLONTARIO ASSISTITO

Il Rimpatrio Volontario Assistito e Reintegrazione (RVA&R) è una misura che offre ai cittadini dei paesi terzi **l'opportunità di fare ritorno in patria attraverso un progetto individuale di *counselling* pre-partenza, assistenza logistica e finanziaria al viaggio, accompagnamento al reinserimento** sociale ed economico nel paese di origine.

Lo straniero che sceglie di rientrare nel proprio paese assistito con i progetti di RVA&R attivi e soddisfa i requisiti previsti per accedere al programma riceve la seguente assistenza:

- un servizio di orientamento alla misura;
- il supporto e la copertura delle spese necessarie al rilascio del documento di viaggio da richiedere al consolato del paese di origine;
- l'assistenza nell'organizzazione del viaggio e la copertura delle relative spese fino a destinazione finale;
- l'accompagnamento sanitario fino a destinazione finale, se necessario e previa valutazione, per i migranti che soffrono di patologie documentate;

- l'erogazione di un sussidio di prima sistemazione utile al sostenimento di spese immediate al rientro (es. spostamenti interni al paese) che viene consegnato al migrante in contanti prima della partenza;
- contributo economico in beni e servizi nel paese di origine, per facilitare l'inserimento socio-lavorativo del beneficiario.

Il 12 maggio 2022 la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti ha approvato, con Delibera n. 10/2022, la relazione sul rimpatrio volontario e assistito nella gestione dei flussi migratori che, a livello europeo, assumono un rilievo crescente e sono legate al mutamento degli scenari politici e a situazioni di instabilità che determinano pericolo o grave disagio economico.

Infatti, secondo la Corte dei conti **vi sono le premesse perché il rimpatrio volontario**, insieme al rimpatrio forzato e ai canali di ingresso regolare per motivi di studio, lavoro e ricongiungimento familiare, **possa costituire strumento efficace per la gestione dei flussi migratori**, a seguito di alcuni interventi evolutivi e grazie ad e appropriate sinergie interistituzionali.



## 10.4 INTERVENTI DI RIMPATRIO COFINANZIATI DAL FONDO ASILO MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE

La strategia di intervento definita dal Programma Nazionale del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020 prevede di **promuovere la misura del Rimpatrio Volontario Assistito con il rafforzamento dell'elemento di reintegrazione nei Paesi di origine (RVA&A)**, con particolare attenzione quindi al carattere durevole del rimpatrio, ed in misura complementare di attuare di operazioni di Rimpatrio Forzato (RF) e l'istituzione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati al fine di garantire la riammissione effettiva nei Paesi d'origine e di transito.

In linea con il **Piano d'azione rinnovato dell'UE sul rimpatrio**, gli interventi di RVA&R promuovono percorsi individuali, personalizzati, sostenibili e nel rispetto delle esigenze del singolo migrante. Tali interventi sono volti alla valorizzazione delle competenze e capacità del singolo migrante, anche grazie al servizio di *counseling* pre-partenza, durante il quale viene delineato un piano individuale di reintegrazione nel Paese di destinazione, che, a seconda delle esigenze rilevate, può prevedere diverse forme di assistenza, quali l'inserimento abitativo e/o lavorativo, l'istruzione, la formazione professionale e il supporto ad iniziative imprenditoriali.

Attraverso il FAMI 2014-2020 il Ministero dell'Interno nel 2019 ha finanziato **6 progetti di Rimpatrio Volontario Assistito e Reintegrazione (RVA&R), dell'importo complessivo di € 8.766.015,18**. Nel corso del 2022 le attività dei progetti sono proseguite. Nell'ambito dei progetti sono state erogati i seguenti servizi:

- orientamento, informazione e *counselling* pre-partenza, con la definizione del piano di reintegrazione;

- organizzazione logistica e misure pre-partenza;
- rientro nel paese di origine e avvio del piano di reintegrazione della durata di 6 mesi, con incluso sussidio per acquisto di beni e servizi pari a € 2.000, che viene erogato in beni e servizi al migrante nel paese di origine, oltre ad un'indennità pre-partenza di € 400 che viene data al migrante al momento della partenza per le spese di prima sistemazione;
- monitoraggio del percorso di reintegrazione in itinere e a conclusione.

Alla data del 31 dicembre 2022, grazie alle attività di sensibilizzazione, orientamento e informazione realizzate nell'ambito dei progetti, **la misura ha permesso di intercettare 9.224 cittadini di Paesi terzi**.

Complessivamente sono stati rimpatriati nei paesi d'origine **1.035 cittadini di paesi terzi**, 881 dei quali hanno portato a termine il piano di reintegrazione grazie all'assistenza finanziaria e organizzativa ricevuta. - In particolare, nel corso del 2022 sono stati effettuati 145 RVA, con una netta prevalenza di destinatari uomini (128 uomini e 17 donne).

I principali paesi di destinazione dei rimpatri sono Nigeria, Ghana, Bangladesh, Senegal, seguiti da Benin, Bolivia, Burkina Faso, Camerun, Costa d'Avorio, Gambia, Guinea, Iraq, Kenya, Kirghizistan, Mali, Marocco, Pakistan, Sierra Leone, Somalia, Tunisia.

# 11. MIGRAZIONI E SVILUPPO

## INTRODUZIONE

Le priorità tematiche e settoriali che la cooperazione italiana intende contribuire a realizzare nel triennio 2021-2023, riferite agli Obiettivi e ai Target di sviluppo sostenibile, sono individuate nel **Documento di Programmazione Triennale 2021-2023 (DTPI)**. Alla stesura di tale documento, curata dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), hanno contribuito l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), la Cassa Depositi e Prestiti, le Amministrazioni dello Stato, le rappresentanze delle Regioni e degli Enti locali, le Organizzazioni della società civile e gli altri soggetti del sistema della Cooperazione italiana allo sviluppo. Inoltre, il MAECI e l'AICS hanno consolidato la collaborazione con il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione per il fondamentale apporto che il Ministero dell'Interno può fornire al fine di rafforzare le sinergie e la complementarità delle azioni su ambiti tematici e geografici strategici.

Il DTPI 2021-2023 adotta un approccio integrato "migrazione-sviluppo-sicurezza", che nello specifico mira a:

- **affrontare le cause strutturali della migrazione**, attraverso interventi di sviluppo sociale ed economico nonché di lotta alla povertà (accesso ai servizi di base, inclusa la registrazione anagrafica, creazione di opportunità occupazionali, uguaglianza di genere ed empowerment dei giovani e delle donne);
- **rafforzare il ruolo dei migranti regolari come attori di sviluppo**, tramite il coinvolgimento in percorsi di migrazione circolare, mobilità professionale e formazione del capitale umano finalizzati alla valorizzazione e al rafforzamento delle competenze professionali a beneficio dei Paesi di origine e dei Paesi che li ospitano;
- **fornire assistenza a quanti si trovano in condizione di vulnerabilità**, in particolare i minori, e il reinserimento sociale ed economico di coloro che tornano nei Paesi di origine;
- **rafforzare le capacità dei Paesi partner nella gestione dei flussi migratori** e contrastare il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, in particolare

delle donne e delle ragazze, nel rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana.

La questione migratoria è dunque al centro dell'azione di cooperazione allo sviluppo dell'Italia e riguarda diverse tematiche quali: la salute, l'istruzione, la formazione professionale, il lavoro, la tutela dei diritti umani, la sicurezza.

La cooperazione Italiana **adotta un approccio integrato, multilivello e multi-attori mirato: ad affrontare le cause strutturali della migrazione forzata**, attraverso interventi di sviluppo sociale ed economico e attraverso la creazione di lavoro nei Paesi partner; **a rafforzare il ruolo delle associazioni della diaspora**, attraverso la mobilità professionale e lavorativa e la formazione finalizzata alla valorizzazione e al rafforzamento delle competenze; **a sostenere campagne di informazione sui rischi connessi alle migrazioni irregolari; ad assicurare programmi di assistenza ai più vulnerabili**, donne, minori, persone con disabilità, spesso vittime di violenza e soprusi; **a favorire processi di migrazione di ritorno**, anche attraverso iniziative di istruzione e formazione professionale, per l'acquisizione di competenze calibrate sulle opportunità lavorative e sulle prospettive di crescita delle economie locali; **a sostenere il reinserimento sociale ed economico** di coloro che sono tornati nel Paese di origine e forme di sostegno alle comunità ospitanti; a contribuire al rafforzamento delle capacità dei Paesi partner nella gestione dei flussi migratori e nella lotta alla tratta e al traffico di esseri umani, nel rispetto dei diritti umani e delle norme europee ed internazionali.

Un'attenzione particolare viene dunque data alle **associazioni della diaspora**, capaci di svolgere un ruolo chiave non solo nel favorire i percorsi di integrazione nella società ospitante, ma anche nel promuovere lo sviluppo socioeconomico nei Paesi di origine, così come riconosciuto dalla Legge 125 del 2014 che ha riformato il sistema italiano di cooperazione internazionale, contribuendo al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, e in particolare: all'Obiettivo-SDG 17 (target 17) per **'Incoraggiare e promuovere efficaci partenariati tra soggetti pubblici, pubblico-privati e nella società civile, basandosi sull'esperienza e sulle strategie di accumulazione di risorse dei partenariati'**; all'Obiettivo-SDG 10 (target 7) per **'Facilitare una migrazione e una mobilità ordinate, sicure, regolari e responsabili, anche attraverso**



**l'attuazione di politiche migratorie programmate e ben gestite<sup>77</sup>.**

Il trans-nazionalismo culturale, sociale, economico, viene quindi valorizzato e rafforzato tramite l'impegno a costruire relazioni di partenariato in ambiti di reciproco interesse.

Circa i nuovi sviluppi intrapresi nel corso dell'anno 2022 nel campo Migrazione e Sviluppo, si segnala il documento

**“Linee Guida sul nesso Migrazione e Sviluppo MAECI/ DGCS – AICS”**, per la cui definizione è stato adottato un approccio multi-attori come sopra accennato, anche per rafforzare il coordinamento tra i soggetti del sistema della cooperazione allo sviluppo e inter-istituzionale, e per coinvolgere in particolare il Ministero degli Interni, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, gli Enti territoriali, le OSC, le organizzazioni della diaspora. Il documento è attualmente in fase di revisione.



## 11.1 PROGRAMMI E PROGETTI DI MIGRAZIONE E SVILUPPO SOSTENUTI DALL'ITALIA

La tematica della migrazione, dal punto di vista più strettamente progettuale è affrontata da MAECI e AICS in maniera complementare, laddove gli interventi si concentrano su tre assi principali di azione:

1. una prima area di intervento che si focalizza principalmente sull'aspetto della **stabilizzazione socioeconomica delle popolazioni potenzialmente migranti** (azione di prevenzione), puntando su azioni volte alla creazione di impiego, tramite il finanziamento di microprogetti imprenditoriali per giovani imprenditori. A tale fine si dimostra rilevante il coinvolgimento delle diaspore presenti in Italia, quali potenziali investitore e leva per generare impiego;
2. una seconda area di intervento, invece, prende in esame la questione relativa al **supporto agli enti pubblici dei paesi partner circa le politiche migratorie**, la *governance* della migrazione e i diritti dei migranti (*capacity building* sociale e istituzionale), connessa anche ad aspetti propri della comunicazione, informazione e sensibilizzazione relativamente ai rischi della migrazione illegale e i vantaggi di una migrazione sicura, ordinata e regolare;
3. una terza area di intervento su cui si concentra l'azione del sistema italiano di cooperazione, anche con il contributo delle Organizzazioni della Società Civile (OSC), ha l'obiettivo di **favorire l'inclusione socio-economica di giovani, migranti e migranti di ritorno**, attraverso una doppia strategia: da un lato, migliorando i servizi sociali, comunitari, di accoglienza e di orientamento al lavoro e, dall'altro, creando posti di lavoro in settori innovativi per il sistema economico del Paese partner, così da favorire formazione, inserimento lavorativo e migrazione circolare.

L'impegno di MAECI e di AICS in tema Migrazioni e Sviluppo emerge dai seguenti dati. Un portafoglio di cooperazione composto da **59 progetti** di cui 27 di emergenza/assistenza umanitaria e 32 su Migrazione e sviluppo per un importo complessivo di **126,7 milioni di euro**. Mentre una recente indagine (dicembre 2022) condotta da AICS nell'ambito del monitoraggio del Joint Valletta Action Plan ha permesso di individuare 175 progetti realizzati tra 2016 e 2022 nei 38 Paesi africani che aderiscono ai processi di Rabat (28 paesi) e di Khartoum (10 paesi).

Sul piano delle attività relative all'anno 2022, l'impegno di MAECI e AICS si è concentrato sul **sostegno alla costituzione delle associazioni delle diaspore impegnate nella cooperazione allo sviluppo a livello nazionale** (struttura tecnica e amministrativa, identità istituzionale, visibilità, capacità di identificazione, formulazione e gestione di progetti, ecc.), nonché sull'ulteriore **rafforzamento delle competenze e dell'autonomia decisionale delle associazioni diasporiche**, anche attraverso l'erogazione di assistenza tecnica, lo sviluppo delle capacità e la promozione di schemi di accesso a finanziamenti per la realizzazione di micro-progetti, anche nell'ottica di contribuire alla costruzione del curriculum delle singole associazioni delle diaspore per loro successiva iscrizione all'elenco AICS e incoraggiare il loro formale riconoscimento nell'ambito del sistema italiano di cooperazione.

Nei primi del 2022 è stato lanciato il **bando A.MI.CO** per finanziare progetti presentati dalle associazioni della diaspora e si è tenuto il primo round di incontri con reti territoriali e regionali della diaspora.

- In continuità con quanto avviato già a partire dal 2017, attraverso quattro edizioni del **Summit Nazionale delle Diaspore** che hanno promosso il ruolo attivo delle diaspore come ponte tra i Paesi di origine e la società italiana e come protagoniste per lo sviluppo sostenibile, nel luglio 2022 è stato avviato ufficialmente il progetto **“DRAFT THE FUTURE! Verso il Forum Nazionale delle Diaspore”**. Tale progetto è finanziato dall'AICS e realizzato dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e vede il coinvolgimento delle associazioni della diaspora presenti in Italia. L'iniziativa intende contribuire a consolidare e formalizzare l'impegno e l'attivazione delle associazioni della Diaspora nel sistema italiano di cooperazione, con l'obiettivo di strutturare in modo stabile e permanente la rappresentanza delle comunità e associazioni delle Diaspore al fine di farle diventare, da un lato, un interlocutore stabile e un soggetto attivo della Cooperazione italiana e, dall'altro, contribuire a costruire nuove pratiche e narrazioni sul contributo delle migrazioni allo sviluppo dei paesi di origine e di destinazione. I beneficiari diretti sono stati:
  - almeno 250 associazioni delle Diaspore formate durante il progetto con il programma **“The Smart**

77 [https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/10/schema\\_di\\_documento\\_triennale\\_2021-2023.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/10/schema_di_documento_triennale_2021-2023.pdf)

Way”, con almeno 40 associazioni che formalmente aderiranno al Forum Nazionale;

- almeno 120 associazioni e organizzazioni che avranno completato con soddisfazione i percorsi e accresciuto le proprie competenze tecniche con la partecipazione al Forum Nazionale delle Diaspore;
- 2.000 persone coinvolte tramite i percorsi online a distanza (FAD).
- 120 associazioni formate circa il percorso per l'iscrizione all'elenco OSC di AICS con 10 associazioni registrate al termine dell'iniziativa;
- 500 partecipanti nei tre eventi del SND;
- 10 associazioni che saranno finanziate attraverso il bando per progetti di cooperazione attivato nell'ambito dell'iniziativa;
- 3 associazioni/soggetti che saranno supportati con altrettante borse di studio.

A livello di Paesi, in Senegal, AICS-Dakar ha concluso il **Progetto PASPED- Investo in Senegal- per lo sviluppo del tessuto socio-economico senegalese e la valorizzazione della diaspora senegalese in Europa e in Italia** (31 gennaio 2023). Tale progetto, finanziato dall'Unione Europea e realizzato dall'AICS in co-delegazione con Cassa Depositi e Prestiti e in collaborazione con il ministero della Micro finanza e dell'Economia Sociale e Solidale del Senegal, ha avuto lo scopo di **contrastare la migrazione irregolare attraverso il sostegno al settore privato e alla creazione di impiego in Senegal**. PASPED ha promosso negli ultimi anni una serie di opportunità concrete per imprese e per giovani senegalesi, sostenendo con un accompagnamento finanziario e tecnico 195 imprese, consentendo di salvaguardare complessivamente più di 7.000 posti di lavoro e assicurando 2.306 giovani contrattualizzati per dei tirocini professionali, oltre a 51 imprenditori e imprenditrici della diaspora finanziati per la creazione o il consolidamento delle loro attività. Il dispositivo realizzato ha permesso di **sostenere le attività delle aziende, di garantire un reddito ai dipendenti e di avviare una "produzione o azione solidale" a sostegno delle popolazioni più in difficoltà** con ricadute sociali sull'intera comunità. Tra le "produzioni solidali", più di 26 tonnellate di alimenti (farine e integratori alimentari, perlopiù) per la prima infanzia sono stati prodotti in loco e distribuiti nelle comunità di riferimento delle stesse imprese garantendo un collegamento economico e umano del settore privato con le persone più vulnerabili in un periodo di crisi economica e sociale.

Un aspetto innovativo del lavoro tra Italia e Senegal è rappresentato dal progetto **"Investo in Senegal"** dedicata a facilitare gli investimenti della diaspora senegalese in Europa. Una nuova generazione di senegalesi all'estero (giovani, formati, donne) ha dimostrato di avere un'idea chiara sul proprio futuro costruendo idee di business nel proprio paese di origine nei settori dell'ICT, dei servizi e dello sviluppo agroalimentare. Un vero e proprio dispositivo tecnico e finanziario realizzato a cavallo dei due Paesi ha permesso di accompagnare lo sviluppo di 51 progetti di impresa,

Questo modello di investimento è uno degli strumenti che l'AICS intende ulteriormente sviluppare nella sua strategia futura per valorizzare il nesso migrazione-sviluppo, puntando a creare opportunità per mobilitare le rimesse

e gli investimenti dei migranti per lo sviluppo economico, favorire l'imprenditorialità e l'occupazione nei paesi di origine, con attività che prendono in considerazione sia le rimesse che gli investimenti produttivi delle diaspore, identificando adeguate soluzioni di investimento e prevenendo un impatto sociale su comunità e contesti locali.

Il progetto prevede un ampliamento dell'offerta di prodotti e servizi finanziari legati alle rimesse, disponibili e accessibili in particolare gli agricoltori (anche donne e giovani), sostenuti dalla creazione di partnership consolidate con fornitori di servizi finanziari (PSF) selezionati per unire l'offerta dei servizi finanziari (digitali e non) relativi ai trasferimenti di denaro con le esigenze delle famiglie nelle zone rurali e agli agricoltori, per facilitare tra l'altro la gestione dei rischi agricoli e l'adattamento ai cambiamenti climatici. Inoltre, il progetto si concentra sull'ideazione di modelli di investimento (una sorta di *investment fund*) dedicati, per raccogliere risparmi della diaspora (e altri investitori) da investire in micro, piccole e medie imprese nei Paesi di origine, anche in coerenza con le politiche migratorie dei Paesi partner, soprattutto in Africa, dirette a valorizzare il risparmio delle diaspore come fonte di finanziamento delle imprese locali.

Sempre nel quadro delle attività nel settore migrazione e sviluppo, l'AICS progressivamente rafforza **gli interventi diretti a sostenere la formazione professionale, la promozione dell'occupazione, soprattutto giovanile, e il miglioramento dell'offerta formativa degli istituti di formazione nei paesi di cooperazione** nelle aree caratterizzate da una forte tendenza migratoria, allo scopo rafforzare e specializzare le competenze locali e incoraggiare lo sviluppo di modelli economici inclusivi capaci di promuovere le opportunità di lavoro dignitoso, formale e ben remunerato per giovani formati

Infine, in Tunisia per l'anno 2022 è continuata l'attività di sostegno all'iniziativa **MobiTRE "Migrazione come risorsa. Mobilitazione della diaspora tunisina e stabilizzazione delle comunità svantaggiate in Tunisia"**, finanziata da AICS e articolata su due componenti principali: 1) supporto delle micro e piccole imprese in Tunisia attraverso gli investimenti dei Tunisini Residenti in Italia (TRI) e sovvenzioni finanziarie messe a disposizione dal Progetto (sotto forma di *grant*); e 2) il lancio di campagne di sensibilizzazione sui rischi legati alla migrazione irregolare. Nell'anno 2022, dei 58 progetti selezionati (38 che hanno stabilito un partenariato con un TRI e 20 che hanno beneficiato unicamente della sovvenzione messa a disposizione grazie ai fondi del Progetto), 35 hanno già ottenuto la totalità del finanziamento e 17 sono in attesa di ricevere le ultime tranche. In generale, i progetti degli imprenditori di Mobi-TRE sono costituiti al 31% da imprese appartenenti al settore tessile e agro alimentare (industria), al 28% ricadono nell'ambito dei servizi di sostegno alle imprese, professionali e di "prossimità" (vendita materiale biomedico, trasporti etc.), al 22% sono progetti agricoli e al 19% progetti nel settore dell'artigianato (inclusa estrazione degli oli essenziali).